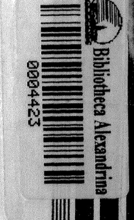
الادارة العامة

دكتور على السلمى



الادارة العامة

دكتور على السلمى

استاذ الادارة بجامعة القاهرة

الطبعة الثالثة

١٩٨٨

الناشر

مكتبة غريب

٣٠١ شارع كامل صدقى (الفجالة)

تليفون ٩٠٢١٠٧

بسم الله الرحمن الرحيم

قل رب زدني علما

مقدمة :

إن الادارة هى الوظيفة الاجتماعية ذات التأثير على حركة المجتمع فى مجالات الاقتصاد والانتاج والسياسة والثقافة وشئون الرفاهية العامة . والادارة الحديثة هى عماد التقدم الاقتصادى والاجتماعى والحضارى فى عالمنا المعاصر . ولم يعد العقل الانسانى فى عالم اليوم يقبل الجدل أو النقاش حول ماهية الادارة وأهميتها وضرورة الأخذ بمفاهيمها وأساليبها المتطورة كأسلوب لتنظيم الأنشطة الانسانية فى مختلف مجالات الحياة . كذلك لم يعد هناك خلاف بين القائمين على أمور الاقتصاد والانتاج والخدمات فى عالمنا المعاصر على ضرورة توفير القدر الأكبر من الحرية والمرونة للادارة وتأمين استقرارها وصولا الى تهيئة المناخ الأمثل المساعد على اتخاذ أنسب القرارات ، ورسم السياسات المثلى ، واعداد الخطط والبرامج الهادفة جميعها الى تحقيق الأهداف الانسانية والاجتماعية المنشودة . كذلك أسهمت البحوث والعلوم الادارية الحديثة فى توفير كثير من المفاهيم والأساليب المتطورة المعاونة فى ترشيد العمل الادارى وتحسين كفاءته .

ولكن من ناحية أخرى ، يلاحظ فى كثير من المنظمات الحديثة أن ادارتها تفشل فى تحقيق الغايات المستهدفة وتقصر عن الوصول الى الأهداف المنشودة ، وذلك بالرغم من توفر الامكانيات والموارد المادية والبشرية ، وبالرغم من الدعم والتأييد الذين تحصل عليهما الادارة من المجتمع الحديث . وتتضح هذه الظاهرة بشكل قاطع فى مجموعة الدول التى اصطلح على تسميتها بالدول النامية ـ ومعظم بلادنا العربية تقع فى هذه المجموعة وان كانت بدرجات مختلفة ـ ، ففى تلك الدول النامية تتعدد مظاهر الفشل الادارى أو فلنقل التخلف الادارى ، تارة تبدو فى صورة تخلف فى الانتاج كما وكيفا ، وتارة ثانية تتضح فى صورة تخلف الخدمات الجماهيرية وارتفاع تكلفتها الاجتماعية ، وتارة ثالثة تتبدى فى صورة تعقد فى الاجراءات وتجمد فى النظم والسياسات أو قد تتبلور فى قرارات متناقضة متعارضة ، أو خطط غير مدروسة ولا واضحة . والصورة العامة للادارة فى تلك الدول هى اذن مزيج من الاسراف فى تبديد الثروات والموارد النادرة والعجز عن تحقيق الأهداف الاجتماعية المقررة فى حدود التكلفة الاقتصادية المعقولة ، وتعم هذه الصورة كثيرا من مرافق

وأجهزة الانتاج والخدمات يتساوى فى ذلك الحكومى والعام منها أو الخاص .

من أجل ذلك أصبحت القضية الأولى فى تلك الدول هى قضية الفعالية الادارية . ان المطلب الأساسى الآن هو زيادة الفعالية الادارية على جميع المستويات ، سواء فى أجهزة الحكم والادارة السياسية ، أو فى منظمات الانتاج والخدمات .

ونقصد بالفعالية الادارية القدرة على أداء الاعمال الصحيحة والتوصل الى تحقيق النتائج المطلوبة فى حدود التكلفة المناسبة .

ان المنطق الأساسى فى قضية الفعالية الادارية يتمثل فى عدة مفاهيم واضحة هى :

- ان العمل الادارى نشاط هادف بالدرجة الأولى يرمى الى تحقيق نتائج اقتصادية أو اجتماعية ، أو سياسية ، أو ثقافية يرغبها المجتمع أو بعض فئاته .
- ان التنظيمات والأساليب والاجراءات الادارية ليست أهدافا فى حد ذاتها ، ولكنها وفى الأساس وسائل معاونة فى الوصول الى الأهداف السابق تحديدها بمعرفة المجتمع أو ممثليه .
- أن المعيار الحقيقى للحكم على كفاءة الادارة ونجاحها هو قدرتها على الانجاز وتحقيق النتائج المستهدفة فى حدود التكلفة المقدرة والمقبولة اجتماعيا .
- ان الشكل لا يهم كثيرا فى الادارة ، بل ان المضمون هو الذى يحتل كل الأهمية ، ومن ثم يجب أن تنصرف اليه كل الجهود من أجل تحديده بدقة ، وتطويره ، وتأكيد تحققه .

وتتوقف الفعالية الادارية على عوامل متعددة يلعب كل منها دوراً يختلف فى أهميته وتأثيره على المستوى العام للفعالية . ومن بين تلك العوامل : المعرفة والادراك الصحيح لمفاهيم وأساليب الادارة العلمية الحديثة ، المناخ الاقتصادى والاجتماعى والسياسى السائد فى المجتمع ، أنواع وكميات الموارد المادية والبشرية المتاحة . ولكنه وبرغم ادراكنا للأهمية القصوى للعوامل السابقة ، الا أننا نميل الى تأكيد أهمية عامل يلعب فى رأينا أهم الادوار جميعا ويؤثر على الفعالية الادارية تأثيراً مباشراً ، وذلك العامل هو . . . المدير ذاته . ان المدير هو ذلك العنصر الحيوى القادر على قيادة العمل الادارى وتوجيه الأنشطة الادارية جميعا اما نحو الانجاز والنجاح ، أو نحو الفشل والدمار . ان الاجماع اليوم بين مفكرى

الادارة وممارسيها ينعقد على اعتبار المدير بمثابة القائد الذى يتحمل مسئولية رسم الاستراتيجيات والسياسات ووضع الخطط واتخاذ القرارات الكفيلة بالوصول الى أهداف ونتائج محددة مستعينا فى ذلك بكل الموارد والطاقات التى تتاح له والتى يمكنه تطويرها وتنميتها والعمل على تعظيم العائد منها .

والسؤال الجوهرى الآن ، من هو المدير الفعال ؟ هل هو المدير الذكى ؟ هل هو المدير صاحب الخبرة العملية العريضة ؟ هل هو المدير صاحب المعرفة العلمية المتعمقة ؟ هل هو المدير صاحب الشخصية المسيطرة ؟ لا شك أن هناك ارتباط بين كل تلك الصفات السابقة وبين العمل الادارى الناجح ، ولكن ما نعتقده أن مجرد توافر تلك الصفات وغيرها ليس شرطا ضروريا للفعالية الادارية . اننا نذهب الى القول بأن الفعالية الادارية هى التى تستثمر تلك الصفات والقدرات فى المدير وتصل منها الى النتائج والمنجزات .

وتتبدى قضية الفعالية الادارية ومشكلاتها فى مصر - شأنها فى ذلك شأن الدول النامية جميعا - بوضوح كامل فى نظم وأساليب الادارة العامة سواء كانت فى أجهزة الحكومة المركزية ووحداتها المختلفة ، أو القطاع العام أو وحدات الحكم المحلى . ذلك أن مفهوم الادارة العامة الآن أو ما يطلق عليه Public Management أصبح يشير الى وظيفة الادارة المسئولة عن توجيه الأنشطة واستثمار الموارد فى مختلف مجالات الحياة تحقيقا لأهداف قومية عامة ، وفى اطار سياسات وقواعد قومية عامة ، أى أن الادارة العامة لم تعد كما كانت فى الماضى تعبير عن الادارة الحكومية التقليدية ، بل امتدت لتشمل أبعاداً جديدة تعكس الاهتمامات السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة الحديثة .

وفى تعبير آخر ، فان الادارة العامة فى عصرنا الحديث تشير بدرجة كبيرة الى ما تتصل به عمليات « ادارة التنمية » أو Development Administration فقد انتهى الانفصال التقليدى بين الادارة فى أجهزة الحكومة والتى كانت تعنى عادة بالأمور السياسية مثل الأمن والدفاع والشئون الخارجية من جانب ، وبين ادارة الأعمال فى وحدات الانتاج والخدمات . ان الادارة العامة كما نتناولها فى هذا الكتاب هى تعبير شامل متكامل يمثل الدور الادارى والوظيفة القيادية فى مواقع العمل العام التى تخضع للتوجيه القومى وتسعى الى تحقيق أهداف عامة تتصف بالشمول والعمومية . إذن للادارة العامة صفات أساسية هى :

- الشمول : فالادارة العامة شاملة بمعنى تغطيتها لكافة المجالات المسئولة عنها الدولة

العصرية . وبالنسبة للتنظيم الواحد ، فان الادارة العامة تنطبق على كل أجزائه وتشمل كافة مراحل العمل به وليس جانبا منها فحسب .

- **التكامل** : ان الادارة العامة هى نظام متكامل يقوم على تحقيق أهداف محددة ، ويتولى كل جزء من التنظيم الادارى مهام محددة متخصصة ولكن جميع الاجزاء يجب أن تعمل فى تكامل وتناسق حتى تتحقق التنمية المستهدفة .
- **المستقبلية** : ان الادارة العامة تعمل للمستقبل ، هى تنظر للماضى لتأخذ العبر والدروس ولكنها تنظر للمستقبل لتحديد الأمانى والأهداف والتطلعات . وأعمال الادارة العامة تتضح نتائجها دائما فى فترة مستقبلية ، لذلك فالتنبؤ بالمستقبل والتخطيط له من واجبات الادارة الأساسية .
- **الانفتاح** : فالادارة العامة نظام منفتح على البيئة التى تعمل فيها ، ويؤثر فيها ويتأثر بها فى تفاعل مستمر أى أن هناك رابطة عضوية بين الادارة العامة كنظام اجتماعى ، وبين النظام الاجتماعى الأكبر وهو المجتمع Society ومكوناته المتداخلة والمتشابكة .

ويمثل هذا الكتاب محاولة لدراسة الادارة العامة فى مصر استناداً الى هذا المنطق الشامل والمتكامل وسيتعرض الكتاب فى أجزاءه المختلفة الى تحليل للوظيفة الادارية باعتبارها ظاهرة تحتاج الى فهم وتعمق مع تناول الأبعاد الفكرية التى تقوم عليها . كما يتناول الكتاب بالتحليل الأسس النظرية لفكرة التنظيم التى تعتبر عماداً قامت عليه تطبيقات الادارة العامة . ثم تتجه الدراسة الى تحليل هيكل الادارة العامة فى مصر سواء بتطبيقاتها فى الجهاز الحكومى بالدولة ، أو فى القطاع العام أو وحدات الحكم المحلى . وفى جميع الموضوعات يستهدف الكتاب عرض الواقع القائم مع طرح مقترحات وتصورات للتطوير والاصلاح .

والله نسأل أن يوفقنا الى ما فيه الخير لبلدنا ونسأله سبحانه وتعالى أن يهدينا سواء السبيل .

أ. د. على السلمى

مقدمة الطبعة الثانية :

منذ ظهور الطبعة الأولى لهذا الكتاب حدثت متغيرات رئيسية أصابت الإدارة العامة فى مصر بالكثير من التعديلات لعل أبرزها ما طرأ على تنظيم القطاع العام من تغيير إثر صدور القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بانشاء هيئات القطاع العام وما ترتب عليه من الغاء المجالس القطاعية وتكوين الهيئات الجديدة . كذلك فقد حدثت تغييرات فى هيكل التنظيم الحكومى وإن لم تكن بنفس الوضوح ولعل أهمها الغاء وزارة الدولة لشئون الاستثمار والتعاون الدولى وتوزيع اختصاصاتها بين وزارتى الاقتصاد والتخطيط .

ولعل أهم ما يمكن رصده من مؤثرات لها وقعها على أداء الإدارة العامة فى مصر هى تلك القناعة العامة بضرورة التحول إلى أوضاع إدارية أفضل توفر فرصا أوسع لتحقيق أهداف الانفتاح الانتاجى .

وقد حاولنا فى هذه الطبعة توضيح آثار تلك المتغيرات فى مواقعها ، ونأمل أن تحقق الإفادة المنشودة ، وعلى الله قصد السبيل .

القاهرة فى مارس ١٩٨٥

أ . د . على السلمى

مقدمة الطبعة الثالثة :

لا تزال مشكلة الإدارة العامة هى المحور الأساسى لكل مشكلات التنمية القومية فى مصر - كما هى فى غيرها من بلاد العالم النامية - ورغم المحاولات المبذولة من أجل رفع كفاءة أجهزة الإدارة العامة وتطويرها إلا أن معدلات التحسن فى تلك الكفاءة ، ومن ثم انعكاساتها على الانتاجية القومية ، لا تزال غير ملموسة بوضوح .

وخلال السنوات التى مرت منذ اصدار الطبعة الأولى لهذا الكتاب تتأكد كل يوم مجموعة من الحقائق الأساسية التى تعبر عن حجم مشكلة الإدارة العامة فى مصر . ولعل أهم هذه الحقائق ما يلى :

١ - وضوح تضخم الحجم من حيث أعداد ونوعيات الأجهزة الحكومية ووحدات الادارة العامة ، وكذا من حيث أعداد العاملين بها بدرجات تفوق كثيراً الاحتياجات الطبيعية للعمل فى مثل ظروف بلادنا .

٢ - وضوح تضخم الانفاق العام على الجهاز الادارى فى شتى مرافق الإدارة العامة والأمر الذى يستغرق جانبا أساسيا من الموارد العامة للدولة دون أن يكون لها مردود واضح أو متعادل من حيث القيمة والأهمية .

٣ - تفاقم ذات المشاكل المزمنة التى يشكو منها كل المتعاملين مع الجهاز الادارى للدولة ، وعدم وضوح أى احتمال لانفراج هذه المشكلات .

٤ - استمرار ظاهرة التوسع فى اصدار التشريعات واللوائح والقرارات التى تتناقض فيما بينها ، أو يتوالى التغيير فيها بما يشيع حالة من عدم الاستقرار التنظيمى والإدارى .

من أجل هذا تصبح دراسة الإدارة العامة والتعرف على عناصرها ومجالاتها ووظائفها من أبواب الدراسة الرئيسية فى تكوين معارف وقدرات من يعدون أنفسهم للعمل بوظائف الإدارة العامة من جانب ، أو للتعامل معها من جانب آخر .

ويجدر بنا فى هذه المقدمة أن نحدد بعضا من الأمور التى أوضحت تجربة استخدام الكتاب فى طبعته الأولى والثانية أهمية أبرازها :

١ ـ الفروق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

رغم أننا لا نميل إلى محاولات تصنيف المعرفة الادارية وصبها فى قوالب من التعاريف الجامدة ، إلا أنه يجدر الاشارة إلى بعض الفروق الرئيسية التى تميز الادارة العامة [ونقصد بها مباشرة الوظائف الادارية فى وحدات الجهاز الحكومى المركزى أو المحلى أو وحدات القطاع العام] عن إدارة الأعمال [ونقصد بها مباشرة الوظائف الادارية فى وحدات قطاع الأعمال الخاص] ، وأهم تلك الفروق ما يلى :

- أنه برغم الاتفاق فى الأسس والمبادىء الجوهرية ، إلا أن الإدارة العامة تتميز بكونها تعمل من أجل تحقيق أهداف عامة أو قومية ، بينما تتجه إدارة الأعمال إلى تحقيق أهداف محددة النطاق فى اطار اهتمامات ومصالح الوحدة الانتاجية الخاصة الواحدة (أو مجموعة الوحدات ذات الارتباط فى حالة الشركات الكبرى) .
- أن الإدارة العامة تسير وفق قواعد وسياسات ونظم عامة وموحدة فى أغلب الأحيان ، بينما يكون لكل من وحدات ادارة الأعمال قواعدها وسياساتها ونظمها التى قد تختلف وتتباين تماما عن غيرها .
- أن الادارة العامة تسير عادة وفقا لاجراءات مشتركة أو نمطية بغض النظر عن اختلاف مجال التطبيق ، بينما تسعى وحدات ادارة الأعمال (ويجوز أن نسميها الإدارة الخاصة) إلى التميز والتطوير والتجديد فى اجراءاتها .
- يغلب على الإدارة العامة الطابع الاجتماعى والسياسى ، ومن ثم فإن اتخاذ القرارات فى مجالات الادارة العامة يعطى أوزانا أكبر عادة للاعتبارات الاجتماعية السياسية العامة ، بينما نجد ادارة الأعمال تخضع أكثر للاعتبارات الاقتصادية والادارية الدقيقة .
- يمثل الربح عنصرا قليل الأهمية فى تكوين موارد الادارة العامة أو الحكم على كفاءة نشاطها ، بعكس الحال فى ادارة الأعمال حيث يعتبر الربح من أهم الأهداف التى تسعى للحصول عليها ، كما أنه مؤشر رئيسى للدلالة على كفاءة الإدارة .

- تتجه الإدارة العامة باهتماماتها إلى الأجل البعيد نسبيا ومن ثم فهى تلزم نفسها مثلا بخطط خمسية أو عشرية ، بينما اهتمامات ادارة الأعمال (فى المتوسط) تكون منحصرة فى الأجلين القصير والمتوسط بدرجة أكبر .

٢ ـ اختلاط المعايير السياسية والاقتصادية فى عمل الإدارة العامة

لاشك أن واحدة من أهم مشكلات الإدارة العامة فى مصر ـ وقد تكون فى ذلك أكثر من غيرها فى دول العالم المماثلة لظروفنا ـ هى تغليب المعايير السياسية بالمعنى الضيق لكلمة السياسة (Politics) وهى محاولة تخفيض الاحساس العام بالمشاكل أو صرف الأنظار مؤقتا عن مشكلة بذاتها التماسا لانفراج محتمل فى المستقبل . وتحت ضغوط تلك الاعتبارات السياسية الضيقة وقعت الإدارة العامة المصرية فى أخطاء جسيمة تعانى الأجيال المختلفة من تراكماتها وآثارها السالبة على نحو يزداد الشعور بوطأته من سنة لأخرى . ولعل بعض الأمثلة فى هذا المقام تكون كافية لتوضيح ما نقصد :

- سياسة التوسع فى التعليم العام والجامعى وفرض صورة باهته وغير حقيقية لما يسمى « مجانية التعليم » وما أسفرت عنه من تدنى رهيب فى مستوى التعليم وتدهور مؤسساته. وانخفاض نوعية وكفاءة الخريج من المدارس والجامعات .

- سياسة تعيين خريجى المعاهد والجامعات بطريق الفرض الاجبارى على أجهزة الدولة المختلفة بغض النظر عن احتياجاتها الفعلية ارضاء للمطالب الجماهيرية ، وما ترتب على ذلك من سوء توزيع العمالة واهدار التخصصات العلمية وشيوع البطالة المقنعة فى مختلف أجهزة الادارة العامة ، وتدنى الانتاجية ، الأمر الذى أدى فى النهاية حتى إلى العجز عن الاستمرار فى سياسة توزيع الخريجين وتراكم أعداد كبيرة من هؤلاء الخريجين الذين ينتظرون لسنوات طويلة أن يصلهم خطاب التعيين فى احدى الوظائف الحكومية .

- سياسة التسعير الاجبارى للسلع والخدمات التى تنتجها وحدات الادارة العامة دون مراعاة لاقتصاديات الانتاج وتكاليفه الحقيقية ، الأمر الذى تسبب فى اختلالات خطيرة للهياكل المالية لتلك الوحدات وعجزها عن مواصلة الانتاج إلا بالالتجاء إلى الاقتراض

سـواء من مصادر محليـة أو أجنبية وبتكـاليف باهضـة تسهم هى الأخرى فى إهـدار اقتصاديات الإنتاج وتراكم الخسائر والعجز المرحل من سنة لأخرى .

- سياسة اختيار القيادات الادارية وشاغلى الوظائف العليا على أساس الولاء السياسى والانتماء الحزبى وليس بالدرجـة الأولى على أسـاس الكفاءة الفنيـة والعلمية والقـدرة الأدارية والقيادية . ولهذه السياسة آثارها السالبة فى مختلف مواقع الانتاج والخدمات .

- سياسة المركزية الشديدة فى اتخاذ القرارات لضمان توافقها مع الاعتبارات السيـاسية المستهدفة أدت إلى تعطيل طاقات الخلق والابـداع والتطويـر عند القيـادات الادارية بالمستويات الوسطى ، ومن ثم أفقد أجهزة الإدارة العامة مساهمات هامة كان يمكن أن يكون لها آثار إيجابية هائلة فى دفع الانتاج وحل مشكلاته .

٣ - عدم وضوح الأساس الفكرى للإدارة العامة المصرية

لعل من أخطر ما تعانيه وحدات الإدارة العامة فى مصر هو افتقادها إلى فلسفة ادارية واضحة تحدد أهدافها وتوجهاتها الرئيسية فى تجانس وتناسق مع الفلسفة الأساسية للدولة . فقد اختلطت فلسفة الاقتصاد الاشتراكى الموجه مع فلسفة الانفتاح الناشئـة عن أفكار الاقتصاد الرأسمالى الحر ، وتناقضت أفكار المركزية الادارية التقليدية فى جهـاز الادارة العامة المصرية عبر آلاف السنين مع محاولات تحقيق اللامركزية الادارية وصور الادارة المحلية المتواضعة التى وضعت موضع التجريب .

كذلك فقد انجذبت الادارة العامة المصرية تـارة نحو فلسفـة التوحيـد والتنميط والرقابة الشديدة [خاصة فى عقد الستينات] وانفلتت تارة تحت شعارات تحرير الادارة إلى حالات من التسيب وعدم الانضباط . وفى وقت واحد نجد قطاعات من الادارة المصرية تحكمها فلسفة التخطيط المركزى وسيطرة الملكية العامة [قطاع الصناعة مثـلا] ، بينما قطاعات أخرى تتجسد بقوة بتأثير سياسـة تحويـل الملكية العـامة إلى ملكيـة خاصـة أو مـا يسمى Privatization [قطاع السياحة على وجه التحديد] . وتنعكس هـذه الفوضى الفكرية فى شكل قرارات متناقضة ، وصراعات على مجالات الاختصاص ، وانخفاض فى مستويات الاداء والانتاجية .

تلك كانت بعض الملامح الرئيسية لحال الادارة العامة فى مصر سنزيدها تفصيلا فى فصل خاص أفردناه فى هذه الطبعة لقضية « الإدارة والتنمية فى مصر » . كذلك تتميز هذه الطبعة المجددة باضافات كثيرة فى فصول متعددة ومحاولة لصبغ الكتاب بنظرة تطبيقية تراعى ظروف الادارة المصرية خاصة .

وعلى الله قصد السبيل .

القاهرة فى أغسطس ١٩٨٨

الباب الأول

الاطار الفكرى للادارة العامة

الفصل الأول : الأسس الفكرية للادارة .

الفصل الثانى : نظرية التنظيم .

مقـدمة :

ان دراسـة الادارة العـامـة وتفهم أبعادها وجوانبها المختلفة تتطلب احاطة كاملة بالأسس الفكـرية التى تقـوم عليهـا . وتعتـبر نظرية التنظيم Organization Theory هى المصدر الطبيعى لأفكار وأساليب الادارة العامة ، كما تمثل فكرة البيروقراطية Bureaucracy نموذجا هاما لتفسير معنى الإدارة العامة فى أساسياتها .

ويعرض الباب الأول من الكتاب للأسس الفكرية للادارة وملامح لنظرية التنظيم والبيروقراطية ، ثم يتعرض الى تحليل لنظام الادارة العامة ومكوناته من خلال طرح مفهوم النظم الادارية Management Systems ، وينتهى الى شرح لإطار متكامل لنظام الادارة العامة من وجهة نظر حديثة .

الفصل الأول

الاسس الفكرية للادارة

- أولا : قضية التعريف .
- ثانيا : قضية البناء الاستراتيجى .
- ثالثا : قضية الابعاد الموضوعية للادارة .
- رابعا : قضية الابعاد السلوكية فى العمل الادارى .
- خامسا : قضية الفعالية الادارية .
- سادسا : الفكر الادارى المعاصر وانعكاساته المستقبلية .
- سابعا : الطبيعة الشاملة لوظيفة الإدارة

الفصل الأول

الأسس الفكرية للادارة

لقد تطور الفكر الادارى خلال سنوات طويلة من الممارسات العملية لكثير من المديرين العاملين فى مشروعات الأعمال المختلفة . كذلك أسهمت دراسات وبحوث عشرات من المفكرين والعلماء فى اثراء المعرفة الادارية وابتداع مفاهيم ونماذج نظرية متنوعة تحاول كل منها الاحاطة بجانب أو آخر من ظاهرة الادارة .

وفى مراحل تطوره المختلفة ، اتسم الفكر الادارى بسمات ميزت كل مرحلة من حيث أنواع المتغيرات التى اتجه اليها اهتمام علماء الادارة ، أو من حيث المفاهيم والفلسفات التى استند اليها هؤلاء العلماء فى تفسيرهم لأبعاد الظاهرة الادارية ومحاولاتهم بناء أطر ونماذج نظرية لترشيد العمل الادارى وتوجيه البحوث والدراسات فى مجالاته المختلفة .

وبرغم الوفرة البادية فى النظريات والمداخل الفكرية فى الادارة المعاصرة ، فان هناك عددا من القضايا النظرية الأساسية لا تزال فى حاجة الى تحليل متعمق من ناحية ، كما أن الرغبة فى الحصول على بناء نظرى متكامل للادارة لم تتحقق بعد بشكل تام (١) ولا تزال ملحة من ناحية أخرى .

لذلك تستهدف دراستنا هذه تحليل قضايا أساسية فى الفكر الادارى من أجل استيضاح معانيها وأبعادها ، وذلك فى محاولة للتوصل الى اطار نظرى متكامل يمثل أساسا لتوجيه وترشيد العمل الادارى ، كما يصلح لتوجيه عمليات التعليم والبحث والتدريب فى الادارة .

---

(١) koontz H., Toward a Unified Theory of Management N.Y. : McGraw-Hill Book Co., 1964, P.2

ويعتمد أسلوب بحثنا على منطق المحاورة الفكرية حيث نضع عددا من التساؤلات النظرية ، ثم نعمد الى تحليلها وصولا الى اجابات علمية منطقية لها . وتتناول تلك التساؤلات المجالات أو القضايا الرئيسية التالية :

أولا ـ قضية التعريف : أو التساؤل المبدئى عن ماهية الادارة ؟

ثانيا ـ قضية البناء الاستراتيجى : أو التساؤل عن الطبيعة الحركية للعمل الادارى فى مواجهة عناصر المناخ والمتغيرات المحيطة بالادارة .

ثالثا ـ قضية الابعاد الموضوعية للادارة : أو التساؤل عن المحتوى الحقيقى للعمل الادارى الفعال ، والمنطق الذى يحكم هذا المحتوى ويضبط حركته واتجاهاته .

رابعا ـ قضية الأبعاد السلوكية فى العمل الادارى : أو التساؤلات عن حقيقة الدور الانسانى وتأثير السلوك البشرى فى الادارة ومنطق التفاعل بين المستوى الموضوعى وبين عوامل التأثير الانسانى فى الادارة .

خامسا ـ قضية الفعالية الادارية : أو التساؤل عن محددات الانجاز الادارى ومنطق تجميع وتوجيه الأبعاد الموضوعية وعوامل التأثير السلوكى فى اطار استراتيجى متكامل بحيث تتحقق الأهداف والنتائج التى وجدت الادارة من أجل الوصول اليها .

سادسا ـ قضية الفلسفة الادارية : أو التساؤل عن المفاهيم والتحيزات الفكرية الحاكمة للعمل الادارى والمحددة بالتالى لمنطق توجيه الأبعاد الموضوعية والسلوكية وأسس اختيار البناء الاستراتيجى للادارة .

سابعا ـ قضية الأسلوب أو التكنيك الادارى : وهو التساؤل عن الوسائل والأدوات الأكثر تناسبا مع البناء الفكرى المتكامل للادارة .

تلك القضايا تمثل فى تصورنا محاور أساسية لبناء نظرية متكاملة فى الادارة ، ومن ثم فان حسمها بالتحليل المنطقى يسهم فى اقامة نموذج يفسر الظاهرة الادارية ، كما يتنبأ بالآثار المترتبة على أنماط العمل الادارى المختلفة ، وبالتالى يصلح أساسا للسيطرة على مسار

العملية الادارية وضبط ايقاعها وتوجيه تفاعلاتها بطرق تسمح بالتحقيق الأمثل للغايات المستهدفة منها .

أولا ـ قضية التحديد العلمى لماهية الادارة :

ان التساؤل عن ماهية الادارة يعتبر المنطلق العلمى السليم للاحاطة بأبعاد هذه الظاهرة وتحديد المتغيرات المؤثرة فى سلوكها . وقد شهد تاريخ الفكر الادارى العديد من التعريفات التى أسهم بها علماء الادارة والممارسون للعمل الادارى والتى كان ما بينها من اختلاف وتناقض أكثر مما فيها من اتفاق وتقارب (١) . ولقد كان لهذا التضارب فى تعريف الادارة أثر واضح فى تفاوت كفاءة التطبيق الادارى فى المنظمات المختلفة بحسب درجة التكامل والموضوعية فى التعريف الذى يستند اليه المديرون فى كل منظمة . كذلك انعكس هذا التباعد فى الرأى بشأن الماهية الحقيقية للادارة على اتجاهات التعليم الادارى وتدريب القادة الاداريين فى كثير من دول العالم .

وبصفة عامة فانه يمكن تصنيف الاتجاهات السائدة بشأن تعريف الادارة الى المجموعات الرئيسية التالية :

ـ مجموعة ترى الادارة فى الأساس على أنها نسيج متمايز من المهارات والقدرات الشخصية فى تحليل المشكلات وابتكار الحلول لها ، والتى تتوفر فى فئة من الأفراد الموهوبين المؤهلين طبيعيا لممارسة الأعمال الادارية والنجاح فيها . وتعكس هذه المجموعة من الآراء مفهوم الادارة باعتبارها فن Art ، ومن ثم تتبلور العملية الادارية فى عدد من الخصائص والسمات الشخصية لجماعة القادة الاداريين أو الذين يطلق عليهم Dale وصف « كبار المنظمين » (٢) .

---

(١) (a) Koontz, H., " The Management Theory jungle ", Academy of Management, Journal, IV, Dec. 1961 174-188. (b) Woolf, D.A., " The Management Theory Jungle Revisited ", Advanced Management Journal, vol. 30 No. 4, Oct. 1965, 6-15. (c) Mee, J.f., Management Thought in a Dynamic Economy: N.Y. : N.Y. University Press, 1963.

(٢) Dale, E., The Great Organizers. N.Y. : McGraw-Hill, Book, Co., -, du Pont : Pioneer in Systematic Management, in ASQ, vol. 2, June, 1957,.

- وثمة مجموعة ثانية من التعريفات تعتبر الادارة سلسلة من الاجراءات أو الأنشطة المنطقية المتتابعة والمتكاملة ، والتى تبدأ عادة بتحديد هدف معين ومحاولة رسم طريق الوصول اليه من خلال اعداد الخطط واقامة التنظيمات وتوفير الرقابة اللازمة ، ومحل التركيز فى هذه المجموعة من التعريفات هو ما يطلق عليه « العملية الادارية » The management process التى تتصف بدرجة عالية من التوحد والقابلية للتطبيق فى مختلف المنظمات وعلى كل المستويات (١) .

- وقد قام فريق آخر من العلماء والمفكرين الاداريين بالترويج لمفهوم آخر عن الادارة يركز على عنصر معين فيها وهو اتخاذ القرارات . ففى رأى هذا الفريق أن الادارة هى فى الأساس اتخاذ قرارات وفقا لمنهج معين من أجل حل المشكلات التى تعترض المنظمة ، ومن ثم من أجل تحقيق الأهداف التى تسعى اليها . وقد ارتبط بهذا المفهوم اتجاه فكرى آخر يروج للادارة باعتبارها ظاهرة يمكن اخضاعها لمنطق التحليل الرياضى Mathematical analysis وبالتالى ، فان اتخاذ القرارات الادارية يصبح عملا ميسورا ومنطقيا فى ذات الوقت باستخدام أدوات التحليل الرياضى .

- والمجموعة الأخيرة من التعاريف الشائعة عن الادارة تراها عملية انسانية وسلوكية بالدرجة الأولى (٢) وتعتبر هذه المجموعة أن السلوك الانسانى هو العنصر الأساسى المحرك والموجه للعمل الادارى ، ومن ثم فان الادارة فى حقيقة الأمر هى فن أو علم التعامل مع البشر واستقطاب تعاونهم وتنسيق جهودهم من أجل تحقيق أهداف منظمة معينة . وقد تأثر هذا الاتجاه بنتائج البحوث والدراسات المتوالية خلال ، السنوات العشر الماضية فيما يسمى « بالعلوم السلوكية » (٣) .

---

(١) Newman, W., Summer, G., and Warren, K., The Proess of Management : Concepts, Behavior, and Practice. 2nd ed. Englewood Cliffs N.J. Prentice-Hall, Inc., 1967

ونلاحظ أن معظم الكتاب فى هذا الاتجاه يميلون الى استخدام الترتيب التتابعى الآتى للأنشطة الادارية : التخطيط ، التنظيم ، تكوين الهيئة الادارية ، التنسيق ، والرقابة .

(٢) Likert, R., The Human Organization. N.Y. : McGraw-Hill, Book Co., 1967.

(٣) على السامى ، العلوم السلوكية فى التطبيق الادارى ، دار المعارف بمصر ، القاهرة ١٩٧١

وتشترك مجموعة التعاريف السلوكية بأنها تنبع جميعا من نموذج « العلاقات الانسانية » Human Relations الذى يقوم على مبدأ هام هو اعتبار الانسان العنصر الحيوى فى التنظيم تدور حوله كافة المظاهر التنظيمية كما تشترك تلك النماذج الانسانية أو السلوكية فى ابراز أهمية السلوك الانسانى وأثر جماعات العمل فى تحديد معنويات الأفراد ومن ثم انتاجيتهم . وتعتبر تلك النماذج أن التنظيم هو نظام اجتماعى Social System يقوم على التعاون كوسيلة لتنظيم العلاقات التبادلية بين الأفراد والتنظيم . كذلك تدرك تلك النماذج طبيعة التناقض بين الفرد والتنظيم وأوضحت وسائل ادارة العلاقات الانسانية من خلال القيادة والاتصالات لازالة هذا التناقض .

ولكى نصل الى الحقيقة فى شأن ماهية الادارة ، لابد وأن نختبر صلاحية التعاريف السابقة لتحديد مدى سلامتها النظرية ودقتها التطبيقية فى التعبير عن ظاهرة الادارة . وتطبيقا لهذا المنهج النقدى ، نجد أنه بالنسبة للمجموعة الأولى من التعاريف أنها تصف الادارة بكونها مهارات وقدرات شخصية لبعض الممارسين الذين حققوا نجاحا ملحوظا فى ادارة منظمات بعينها . ولا شك أن هذا المدخل فى تعريف الادارة مرفوض من جانبنا للأسباب الرئيسية الآتية :

- ان مجموعات المهارات والقدرات المميزة للقادة الاداريين تختلط فيها السمات الشخصية Personality Traits كالطموح والجرأة والتسلط والكبرياء من ناحية ، والمهارات أو القدرات الذهنية مثل القدرة على التحليل Analysisability والقدرة على الإقناع والتأثير Persuasability ، والقدرة على تحمل المخاطر هى نتاج عوامل تاريخية وبيئية مختلفة تفاعلت لانتاج شخصية انسانية محددة ، فان المهارات والقدرات الذهنية هى نتاج لعمليات التعليم والتدريب ومن ثم فهى قابلة للتغيير والتطوير بدرجة أعلى يمكن تحقيقه بالنسبة لسمات الشخصية . وهذا التداخل بين السمات الشخصية وبين المهارات والقدرات يجعل من الصعب تحديد عوامل نجاح القادة الاداريين ، وبالتالى يصعب تحديد السبيل لتنمية قادة اداريين جدد .

- ان المهارات القيادية والسمات الشخصية تختلف اختلافا كبيرا بين الأفراد الأمر الذى يجعل التعميم بشأن مواصفات القائد الادارى الفعال غير ممكن عمليا . وبالتالى فانه يصعب ايجاد ارتباط واضح بين أنماط الادارة الناجحة وبين الأنماط الشخصية للقادة الاداريين .

- ان هذا المدخل فى تعريف الادارة اذ يحاول تعريفها من خلال تحديد بعض الصفات الشخصية للمديرين ، انما يتجاهل احتمالا أساسيا يرد فى جميع الحالات أن يكون النجاح الادارى نتيجة لتاثير عوامل وظروف اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية مواتية للمنظمة ، ومن ثم فان النجاح يتحقق بالرغم من السمات الشخصية لبعض المديرين الناجحين ظاهريا وليس بسبب هذه السمات . وبصفة عامة ، فان المجموعة الأولى من التعاريف لظاهرة الادارة تروج لفكرة القائد الادارى الموهوب Charismatic وهو أمر لم يعد مقبولا فى الفكر الادارى المعاصر الذى يعتبر القائد الادارى محصلة لعملية تنمية واعداد مخططة وهادفة .

وفيما يتعلق بمدخل العملية الادارية ، فانه بالرغم من شمول التعريف للأنشطة الادارية الرئيسية (تنظيم وتخطيط ومتابعة) ، فان ما يعيب هذا التعريف هو أنه يضفى على الادارة صفة الألية حيث يتوهم الكثيرون أنها مجرد سلسلة من الوظائف يقوم على أدائها مديرون متخصصون . ولكن الأساس فى الادارة هو الشمولية ، ومن ثم فان ما يوحى به تعريف العملية الادارية من تجزأ العمل الادارى هو المصدر الأساسى للانتقاد الموجه اليه .

من ناحية أخرى فان الاتجاه الى تعريف الادارة بأنها عملية حل المشكلات واتخاذ القرارات باستخدام الأساليب والأدوات الرياضية يعبر تعبيراً دقيقاً وكاملا عن كل الظاهرة الادارية . ففى الوقت الذى يمكن فيه ترجمة بعض المتغيرات المؤثرة فى العمل الادارى والتعبير عنها بصورة رقمية تتوافق مع منطق التحليل الرياضى ، الا أن هناك متغيرات أخرى فى العمل الادارى يصعب أو يستحيل ترجمتها رقميا . من ناحية أخرى ، فان تصوير المشكلة الادارية على أنها مجموعة معادلات رياضية يتدنى بالادارة الى مستوى آلى أو روتينى لا يستقيم مع حقيقة الحركة والفجائية والمستقبلية فى كثير من مظاهر العمل الادارى .

وأخيرا فانه على الرغم من الاضافة العلمية الحقيقية التى حققها المدخل السلوكى للادارة ، فانه يقصر هو أيضا عن أن يعطى تفسيرا شاملا ومتكاملا للظاهرة الادارية . ان المدخل السلوكى بتأثير علوم النفس والاجتماع ودراسة الأجناس ، يؤكد أهمية السلوك الانسانى باعتباره المتغير الأساسى فى العمل الادارى ، ومن ثم فان المتغيرات غير السلوكية تتدنى فى أهميتها من حيث احتمالات تأثيرها فى ناتج العمليات الادارية . ولا شك أن للسلوك الانسانى دوره الواضح فى تحديد كفاءة العمل الادارى ، الا أنه من الخطأ الجسيم

اعتباره المتغير أو العنصر الأوحد المؤثر على الادارة .

فى ضوء التحليل السابق لأهم التعريفات الشائعة عن الادارة اتضحت لنا حقيقة عدم شمول هذه التعريفات للمفاهيم الأساسية فى الفكر الادارى المعاصر . ومن ثم نحاول فى هذا الجزء تقديم تعريف محدد للادارة من خلال عدة فروض نناقشها مناقشة موضوعية ونصل فى ختامها الى معنى متكامل للظاهرة الادارية .

الفرض الأول ـ « الادارة نشاط انسانى هادف » :.

ويشير هذا الفرض الى حقيقة أساسية هى أن العمل الادارى هو محاولة لتحقيق أهداف معينة . أى أن الأصل فى وجود الادارة والمبرر لاستمرارها هو الرغبة فى تحقيق أهداف أو نتائج معينة لا يمكن الوصول اليها بطرق عفوية أو طبيعية ، وانما يحتاج الى بذل جهود وأنشطة وانفاق وقت ومال واستخدام موارد وامكانيات مختلفة . ومن هنا تصبح الادارة هى الوسيلة الى ترجمة الأهداف المرغوبة الى انجازات واقعية .

ومعنى الهادفية الذى نقصده هنا هو أن تتحقق عن العمل الادارى اضافة حقيقية (مادية أو معنوية) لم تكن موجودة من قبل . لذلك فان كثيرا من أشكال العمل التى تنتسب ظاهريا الى الادارة لا تعتبر كذلك وفقا لهذا التحديد لمعنى الهادفية . من ذلك مثلا بعض أشكال أعمال العلاقات العامة وأعمال المحاسبة التقليدية والاحصاء الآلى للبيانات وحفظ المعلومات بالأساليب التقليدية ، وأعمال شئون الأفراد التقليدية وغير ذلك من النشاطات الروتينية التى تدور فى فلك مرسوم لا يتجدد والتى يتركز تأثيرها فى تسجيل الواقع أو المحافظة على حالة من الاستقرار فى الأوضاع التنظيمية دون أن تسهم ايجابيا فى تحقيق اضافات انتاجية مادية أو معنوية ذات قيمة مستقلة وقابلة للتحديد .

وكذلك فانه وفقا لهذا التحديد لمعنى الهادفية ، فان الظاهرة الادارية تكتسب آفاقا أرحب حيث لا تقتصر على مستويات تنظيمية معينة ، أو مجالات نشاط محددة ، بل على العكس ، فان توفر صفة الهادفية يجعل العمل اداريا حتى لو كان على مستوى تنظيمى أدنى . وبنفس المنطق ، فان هادفية العمل تجعل الادارة نشاطا شائعا فى كثير من المجالات التى كانت موصدة الأبواب فى وجه الفكر الادارى وأساليب الادارة . ومن تلك المجالات

أعمال السياسة والخدمات الاجتماعية ، والأنشطة النقابية والرياضية وكذلك أعمال الحرب والشئون العسكرية . فالى عهد قريب كانت تلك المجالات تصنف على أنها أعمال فنية متخصصة ، فالعلوم السياسية مثلا كانت هى المصدر الذى يستمد منه السياسيون مبادئهم وأفكارهم ، كما كان علم الاجتماع مثلا هو الأساس فى توجيه أنشطة العمل الاجتماعى ومحاولات التنمية الاجتماعية . وكانت الحرب والأعمال العسكرية المرتبطة بها تعتبر الى وقت قريب ، تخصصا مهنيا مغلقا له خصائصه ومبادئه العلمية والعملية . ولم تكن الادارة تذكر من قريب أو بعيد فى تلك المجالات الا فى أضيق الحدود وفيما يتعلق بأمور روتينية أو متدنية الأهمية بالقياس الى المهام الأصلية فى كل من تلك المجالات التى كانت توصف بالفنية (١) . ولكن حين نستخدم مفهوم الهادفية فى وصف الادارة ، فان جميع الأنشطة سالفة الذكر تدخل فى نطاق الظاهرة الادارية وبالتالى نستطيع أن نتحدث عن الادارة السياسية ، وادارة التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية وادارة الحرب .

ومن جانب آخر فان الادارة فى تفكيرنا الادارى هى فى الأساس نشاط انسانى ونقصد بذلك أن ما تهدف اليه الادارة من نتائج يتوجه بالدرجة الأولى لتحقيق اشباعات انسانية وتوفير مزيد من الرخاء والرفاهية للمجتمع الانسانى . وبهذا المعنى فان النشاطات الادارية انما تتم من أجل التغلب على مشكلات وازاحة معوقات تعترض المسيرة الانسانية فى مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية ، كما تستهدف ارساء أسس أوضح وتوفير فرص أفضل للانتقال بالحياة الانسانية الى مستويات أعلى وأرفع . ومن أجل هذه الغايات الانسانية ، فان الادارة تسير وفقا لمعايير وقواعد احتكام انسانية بالدرجة الأولى . كما أنها تستخدم أساليب وطرق فى الأداء تعتمد أساسا على الطاقات الانسانية المبدعة . ان الفكر الانسانى والجهود الانسانية المتتابعة والمتراكمة الآثار هى الأدوات الرئيسية فى العمل الادارى . ووفقا لهذا المنطق ، فان الادارة هى عمل انسانى حين يسعى الى حل المشكلات واتخاذ القرارات أى أنها نمط من أنماط السلوك الانسانى المتخصص وبناء على ذلك فان كل انسان هو فى جانب منه مدير يمارس العمل الادارى فى مجالات الحياة المختلفة . ولا شك أن هذا التصوير الانسانى للادارة يتوافق مع التصوير الهادف لها حيث قررنا أن صفة الهادفية تجعل الادارة نشاطا عاما وشاملا لمختلف مجالات الانتاج والخدمات . كذلك

(١) يشير تعبير « الادارة » فى كثير من تلك المجالات الى أشكال الخدمات المساعدة للأنشطة الأساسية ، ففى الجيوش مثلا يستخدم تعبير الشئون الادارية للدلالة على الخدمات المكتبية وأعمال شئون الأفراد غير العسكريين وخدمات النقل والامداد وغير الاستراتيجية .

فان صفة الانسانية تجعل الادارة شكلا من الممارسات اليومية لكل انسان هادف الى انجازات محددة .

الفرض الثانى - « الادارة نشاط عقلى بالدرجة الأولى » :

لقد اتضح من تحليل الفرض الأول كيف أن تحقق الأهداف هو السمة المميزة للادارة ونضيف الآن أن الوصول الى هذه الغاية يتطلب الالتزام بالنهج العقلانى أو بالمنطق الرشيد . فالادارة لكى تصل الى انجازات لها قيمة لابد وأن تمارس تحليلا علميا للموقف والأوضاع يستهدف الكشف عن المتغيرات الحاكمة لتلك المواقف وطبيعة العلاقات بينها . ولكى يكون هذا التحليل مجديا فى ارشاد الادارة نحو أفضل السبل لتحقيق الأهداف لابد وأن يكون منطقيا وموضوعيا .

واعتبار الادارة نشاط عقلى يفيد الاستنتاجات الأساسية الأتية :

- ان المعلومات تمثل عنصرا هاما من العناصر المساعدة للادارة ، ومن ثم فان جانبا رئيسيا من النشاط الادارى يتجه عادة الى تجميع المعلومات وتصنيفها واستخراج الدلالات والمؤشرات التى تلقى الضوء على الظواهر والمواقف السائدة . ومن ثم تسهم فى التنبؤ باحتمالات التغير أو التطور فيها مستقبلا (١) .
- ان الادارة تمارس عملية اختيار دقيقة بين البدائل المختلفة فى ضوء قواعد وأحكام أو معايير للاختيار تتصف بالموضوعية والقابلية للقياس . والادارة تعتمد مثلا على أساليب التحليل المالى وتحليل التعادل Break Even Analysis وتحليل النفقة والعائد Cost - Benefit Analysis وغير ذلك من الأساليب من أجل المفاضلة بين البدائل واختيار ذلك البديل الأمثل الذى يحقق المستوى الأقصى من الهدف المطلوب .

---

(١) تأكيدا لهذه الفرضية نشير الى تلك الطفرة الهائلة التى يشهدها الفكر الادارى المعاصر فى الاهتمام بقضية المعلومات واتجاه كثير من المنظمات الى انشاء نظم للمعلومات الادارية Management Information Systems (MIS)

راجع فى ذلك :

Dearden, J., and McFarlan, W.F., Management Information Systems : Text and Cases. Homewood, Ill. : Richard D. Irwin, Inc, 1966.

- انّ الادارة تطبيق للمنهج العلمى فى التفكير الذى يعتمد على التحديد الموضوعى الدقيق للظواهر أو المشكلات ، ثم ينطلق فى بحث عن الأسباب المحتملة لها ويضع الفروض المفسرة لها ، ثم يلجأ الى اختبار تلك الفروض بأساليب التجريب المختلفة Experimentation وصولا الى تكوين استنتاجات علمية أو مبادىء وقوانين لها صفة الشمول والعمومية . وبذلك فان الادارة فى معناها العلمى لا تقبل منطق التجربة والخطأ بل هى تطبيق مباشر للأسلوب العلمى فى البحث والتحليل ، والادارة بذلك تتوافق فى طبيعتها مع العلم اذ كلاهما يهدف الى تفسير ظواهر معينة والتنبؤ بسلوكها المستقبلى والعمل بالتالى على السيطرة عليها وتحديد مسارها وضبط اتجاهاتها .

الفرض الثالث - « الادارة نظام متكامل ذاتيا ومتفاعل مع البيئة » :

يقوم هذا الفرض الثالث على فكرة مؤداها أن الظاهرة الادارية تتكون من مجموعة متغيرات وعناصر متداخلة ومتفاعلة بعضها مع بعض فى تناسق وتناسب . وبذلك فان الادارة تتخذ شكل النظام system (١) المتكامل الذى يضم عناصر لكل منها دور واختصاص ، ولكنها تسهم فى الوصول الى الأهداف العامة للنظام . وفى تصورنا فان الظاهرة الادارية تتكون من العناصر الأساسية الآتية :

- **المدخلات الادارية وتضم :**
  - الخصائص والسمات الشخصية للمدير .
  - القيم والمعتقدات والمعايير السائدة فى البيئة وذات التأثير على الظاهر الادارية .
  - العلوم والمعارف والمفاهيم والأساليب والأدوات المتصلة بالظاهرة الادارية ومجالات تطبيقها .
  - المعلومات المتصلة بالأوضاع والمواقف والأحداث والامكانات والفرص والقيود التى تتم فى اطارها الظاهرة الادارية .

---

(١) (a) Har, V.C. Jr., Systems Amalysis : A Diagnostic Approach. N.Y. : Harcourt, Brace, and World, Inc., 1967.

(b) Tilles, S., " The Manager's Job-A Systems Approach ", Harvard Business Review, January - February 196?

الأنشطة الادارية وتضم :

- أنشطة البحث والدراسة والتحليل .
- أنشطة التخطيط والاعداد والتصميم والتنسيق .
- أنشطة المقارنة والمفاضلة واتخاذ القرارات .
- أنشطة الرقابة والمتابعة والتقييم .

ـ المخرجات الادارية وتضم :

- السياسات والنظم .
- الاستراتيجيات والخطط .
- القرارات .
- الانجازات المادية والمعنوية .

هذه العناصر الأساسية تتداخل وتتكامل بحيث تستمر الظاهرة الادارية فى دورات متصلة وتدفق متتابع . وهى فى كل هذا تتفاعل مع البيئة المحيطة تفاعلا عضويا من خلال أنواع المدخلات الواردة اليها من ناحية ، وعن طريق الاحتكاك بعناصر البيئة من خلال طرح المخرجات وقبول البيئة أو رفضها اياها من ناحية أخرى .

ويترتب على الفرض الثالث عدداً من الاستنتاجات الهامة التى تسهم فى توضيح الحقيقة العلمية للظاهرة الادارية :

ـ ان سلوك الظاهرة الادارية وكفاءتها فى تحقيق الأهداف التى وجدت من أجلها انما يتوقف على جميع عناصرها فى تفاعلها وتكاملها وليس على أى من هذه العناصر منفردا . ويعتبر هذا الاستنتاج أساسيا فى تصحيح بعض الأفكار الشائعة عن عمليات الاصلاح والتطوير الادارى التى تتجه الى غاياتها معتمدة على أحد العناصر الادارية فقط . مثال ذلك ما تحاوله جهود اعداد تنمية القادة الاداريين ، أو محاولات اعادة التنظيم الادارى . أو محاولات تحديث بعض الأنشطة الادارية كالتخطيط أو المتابعة مثلا .

ـ ان التفاعل والتكامل بين عناصر الظاهرة الادارية يفيد معنى هاما هو أن بعض هذه العناصر عالية الكفاءة تستطيع نسبيا أن تعوض عن انخفاض كفاءة بعض العناصر الأخرى الأقل كفاءة . وبنفس المنطق ، فان العناصر المتدنية فى كفاءتها تعمل على التقليل من أثر الكفاءة العالية للعناصر الأخرى أو قد تلغى هذه الآثار تماما . وبذلك

فان المستوى النهائى لكفاءة الظاهرة الادارية انما يتحدد نتيجة للتفاعل بين كفاءات عناصرها المختلفة .

- ان استمرارية الظاهرة الادارية تتوقف على مدى ارتباطها وتفاعلها مع البيئة المحيطة . ويتخذ هذا التفاعل نمطين محددين الأول هو التكيف مع البيئة باستيعاب ما يتاح فيها من قيم وقواعد ومعلومات وامكانيات وفرص مختلفة ، والنمط الثانى هو التأثير فى البيئة بافراز مخرجات مادية أو مادية وممارسة أنشطة تسهم جميعا فى اعادة تشكيل الأوضاع والمواقف السائدة فى تلك البيئة .
- ان الظاهرة الادارية تستمد وجودها ومبررها من كونها تعمل على تحقيق أهداف عامة يريدها المجتمع . ومن ثم فان الالتحام بين الأدارة والمجتمع يرتب عليها ضرورة تحديد أهدافها وتوجيه أنشطتها فى ضوء تحليل احتياجات المجتمع والتنبؤ بمشكلاته .
- ان كلا من الادارة والمجتمع يؤثر فى الآخر ويتأثر به . فالمجتمع يضع القيود على حركة الظاهرة الادارية كما يوفر لها فرص الانطلاق . ومن ناحية أخرى فالادارة تستطيع تغيير المجتمع وتحريك مساراته فى اتجاهات محددة . وبفعل حركة التفاعل بين محاولات تأثير الادارة فى المجتمع وناتج تأثرها به يتحدد الشكل الحقيقى للظاهرة الادارية وموقعها الاجتماعى .

ثانيا ـ قضية البناء الاستراتيجى فى الادارة :

لقد أوضحنا فى القسم السابق الملامح الأساسية للظاهرة الادارية التى تصف أبعادها وطبيعتها العامة . ولكنا نريد الآن أن نقترب أكثر لنفهم حقيقة المحتوى الموضوعى لتلك الظاهرة . ان ما نستهدفه الآن هو تحليل التكوين الدقيق للظاهرة الادارية ودراسة أنماط سلوكها فى مواجهة المواقف المختلفة التى تحيط بها وسوف نسير فى هذه الدراسة أيضا على أسلوب طرح الفروض واختبارها بالتحليل المنطقى .

الفرض الرابع ـ « الادارة ظاهرة حركية تتعامل مع المتغيرات فى مواقف معقدة » :

ان الادارة اذ تسعى الى تحقيق أهداف معينة تجد نفسها فى اطار ظروف مادية ومعنوية محددة تتركب من متغيرات عديدة تتفاعل جميعا فى تباديل وتوافيق متفاوتة من أجل تيسير أو تعويق مسيرة الظاهرة الادارية عن تحقيق أهدافها .

وتمثل تلك المتغيرات كل صفات وخصائص ومكونات الموقف الذى تتحرك الظاهرة الادارية خلاله لتحقيق أهدافها المحددة . ويمكن تصنيف هذه المتغيرات الى نوعين رئيسيين :

- المتغيرات التى تخضع لسيطرة الادارة أو التى يمكن لها التأثير عليها بدرجة أو أخرى ، ومن ثم يمكنها التحكم فى سلوكها وحركة تطورها .
- المتغيرات التى تخرج عن نطاق السيطرة الادارية ، وبالتالى لا يكون للادارة مجال للتأثير عليها أو توجيه سلوكها .

ومن نوع المغيرات الأولى يمكن ذكر الأفراد أو القوى العاملة ، المعلومات والأساليب الفنية والانتاجية المختلفة والأموال والمعدات وغيرها من الامكانيات المادية والمعنوية . ومثل هذه المتغيرات تمثل موارد الاستعانة بها فى تحقيق أهدافها Resources .

أما المتغيرات من النوع الثانى فتشمل الأوضاع والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأوضاع العلاقات الدولية وخصائص المناخ الطبيعى ومظاهر الطبيعة المختلفة . وتمثل هذه الفئة من المتغيرات قيودا على حركة الظاهرة الادارية Constraints تتفاوت فى درجة شدتها وخطورتها .

وحين تواجه الظاهرة الادارية تلك المتغيرات فانها لا تقف ساكنة وانما تتجلى خاصيتها الحركية ، وبالتالى تعمل على دراسة الموقف بهدف التعرف على ما يلى :

- أنواع المتغيرات العاملة فى الموقف وطبيعة العلاقات السائدة بينها .
- تحليل المتغيرات للتمييز بين ما يمكن لها السيطرة عليه واستخدامه فى تحقيق أهدافها ، وبين ما يخرج عن نطاق سيطرتها أو قدرتها فى التأثير .
- ابتكار السبل والطرق المناسبة للافادة من الفرص التى تتيحها امكانيات بعض المتغيرات (الموارد) ، والبحث عن أساليب التعامل مع القيود .

نخلص من ذلك الى أن قدرة الظاهرة الادارية على تحقيق أهدافها تتأثر بكلا النوعين من المتغيرات . وبالتالى كلما كانت نسبة الموارد الى القيود أعلى كان احتمال نجاح الظاهرة الادارية احتمالا أكبر . والعكس ، كلما كانت نسبة القيود أعلى كان احتمال الفشل الادارى أوضح وأعلى .

الفرض الخامس ـ « تستهدف الادارة بحركتها الذاتية تحريك المواقف لصالحها » :

تتبلور طبيعة المواقف التى تتم فيها الظاهرة الادارية فى كونها تحتوى فرصا يمكن للادارة استثمارها ، أو معوقات يجب على الادارة تجنبها أو التكيف معها . ولذلك فان الظاهرة الادارية تتجه فى الأساس الى الحركة بحيث تدفع تلك المواقف الى التحول لصالحها بقدر الامكان وذلك بزيادة نسبة الفرص الى المعوقات .

ويشكل عام فان الادارة تعمل على بناء استراتيجية تستهدف فى الأساس تحديد سبل استخدام المتغيرات التى تسيطر عليها (الموارد) من أجل تحقيق الانجازات المحققة فى ظل القيود الموجودة فى الموقف (١) .

ان الاستراتيجية هى عملية تصميم الوسائل البديلة التى يمكن من خلالها تحقيق أهداف الادارة باستخدام الموارد المتاحة لها وفى اطار الظروف المناخية المحيطة (٢) .

---

(١) Ansoff, H., I., Corporate Strategy : An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion. N.Y. McGraw-Hell, Inc., 1965.

(٢) على السلمى ، ل. نهرت ، سياسات واستراتيجيات الادارة فى الدول النامية ـ دار المعارف بمصر ، القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٩٦ .

وتهدف الادارة من وراء بناء استراتيجية محددة الى أحد نتائج ثلاثة :

- زيادة سيطرة الادارة على الموارد المتاحة لها وتعظيم العائد من استخدامها وذلك فى حدود القيود المفروضة عليها .

- تخفيض أثـر القيود المنـاخية على حركـة الادارة وتدنية عنصر عدم التأكد أو المخاطرة الناشىء عن الحركة غير المسيطر عليها فى تلك المتغيرات ، والعمل على تحويل اتجاه هذه الحركة بما يخدم أهداف الادارة .

- تحييد المتغيرات خارج السيطرة الادارية ووقف آثارها السالبة على الظاهرة الادارية مؤقتا .

وانطلاقا من هذه الأهداف ، فان أنماط الاستراتيجيات المحتملة تختلف تبعا لنوعية الهدف المرغوب فى كل حالة والذى يعكس بدرجة كبيرة طبيعة المتغيرات التى تتعامل معها الادارة .

ان نظرتنـا الى الظاهرة تعتبر البناء الاستراتيجى أحد الأركان الأساسية فى العمل الادارى . وعلى ذلك فكل ممارسة ادارية انها تعكس بصورة أو أخرى منطقا استراتيجيا محددا . وبقـدر ما يكـون الاطار الاستراتيجى للعمل الادارى واضحا وناتجا عن تفكير ودراسـة وتحليل ، كلما كان تأثـير الاسـتراتيجيات المستخدمة أوضح واحتمالات نجاحها وفعاليتها أكبر . ومن الناحية الأخرى نكتشف أن ما تقع به الادارة من أخطاء استراتيجية أو تاكتيكية انما يعود فى الأساس الى قصور التفكير الاستراتيجى والالتجاء الى استخدام استراتيجيات عفوية كصورة رد فعل تلقائى فى مواجهة الأحداث والمواقف المتغيرة .

الفرض السادس - « ان وجود درجة من التقييد والضغوط على الظاهرة الادارية يؤدى الى زيادة فعاليتها » :

تزدحم الكتابات الادارية المعاصرة بحجم متزايد من الأبحاث والدراسات تنادى جميعا باستقلالية الادارة وتحريرها من الضغوط والقيود التى تحد من حركتها ومن ثم تخفيض

فعاليتها (١) . وتتركز الدعوة لتحرير الادارة الى مفاهيم تعادى التنظيم البيروقراطى وما يفرضه من أنماط فى العمل تعتمد التخصص وتقسيم العمل وتحديد الصلاحيات (٢) . كذلك تنطلق هذه الدعوات من منطق يرى فى الضغوط والقيود المناخية عاملا سلبيا معوقا للادارة . ونحن نميل الى الاختلاف مع تلك الأفكار والمفاهيم ، اذ نرى أن الحرية المطلقة والتخفف من الضغوط المناخية بشكل كامل يمكن ترجمته الى معنى وحيد هو أن الظاهرة الادارية تسيطر تماما على جميع المتغيرات التى يتكون منها المناخ المحيط وحتى لو سلمنا جدلا بامكانية تحقق هذا الاحتمال ، فاننا نعتقد أنه فى غير صالح الظاهرة الادارية . أن مثل هذا الموقف الافتراضى يؤدى لو تحقق الى استرخاء الادارة وانعدام الدافع لديها الى البحث والدراسة ومحاولة التنبؤ بالسلوك المستقبل للمتغيرات وبذلك ينعدم الدافع الى التجديد والابتكار والكشف عن أساليب جديدة ومتطورة للوصول الى الأهداف والانجازات فى مواجهة التحديات المناخية .

ان وجود درجة من التقييد يخلق حالة من الحركية والحيوية فى الظاهرة الأمر الذى ينمى الميل الى التطوير والتجديد ، ومن ثم يضفى على الادارة درجة من الايجابية يتحقق عنها من المزايا والانجازات ما يفوق تكلفة التخلص من القيود أو التعامل معها !

ثالثا ـ قضية الأبعاد الموضوعية للادارة :

فى ضوء الخصائص المميزة للظاهرة الادارية وانطلاقا من الطبيعة الاستراتيجية للادارة نحاول فى هذا الجزء التوصل الى بناء نظرى متكامل يصف الأبعاد الموضوعية التى تحتويها الممارسة الادارية عادة .

ويستند البناء النظرى المقترح الى فرضية أساسية أن الادارة هى فى المقام الأول أداة

---

(١) تتضح هذه الظاهرة بشكل واضح فى الدول النامية حيث تلجأ الحكومات عادة الى سن التشريعات واقامة التنظيمات التى تفرض سيطرة السلطة المركزية على أمور كثيرة من مجالات عمل الادارة . راجع فى ذلك د. على السلمى ـ الكفاءة الادارية فى القطاع العام دراسة مصرية ـ ملحق الأهرام الاقتصادى ١٥ فبراير ١٩٦٩ .

(٢) د. السلمى ، تطور الفكر التنظيمى ؛ وكالة المطبوعات ؛ الكويت ، ١٩٧٥ .

للتغيير Change Agent تستهدف تحقيق التحول أو الانتقال من موقف سائد الى موقف آخر يفضله فى مجالات محددة .

واستناداً الى هذه الفرضية يمكن استنتاج الأبعاد الموضوعية الآتية فى الظاهرة الادارية :

ـ الموقف	Situation
ـ المعلومات	Information
ـ الأهداف	Objectives
ـ الوسائل	Means
ـ القرار	Decision
ـ التقييم	Appraisal
ـ التكامل	Integration

وسوف نعرض لكل تلك الأبعاد فى شىء من التحليل ثم نعمد الى بيان الترابط بينها جميعا من خلال محاولة تصوير ديناميكية الظاهرة الادارية . ويجب أن نحدد ابتداء الصفة المتغيرة والديناميكية لتلك الأبعاد ، الأمر الذى جعلنا نبعد عن محاولة ارساء مبادىء للعمل الادارى بقدر ما نهدف الى تحليل تتابع عناصر العمل الادارى استجابة (اتفاقا أو اختلافا) للأبعاد السابقة .

البعد الأول ـ الموقف :

يحيط الادارة دائما موقف محدد الأبعاد والملامح تتجمع فيه من جانب الفرص المتاحة للعمل الادارى والامكانات والموارد التى يمكن للادارة فى وقت معين استخدامها ، كما يجتمع فيه من جانب آخر مجموعة القيود والضغوط والموانع أو العقبات التى تعترض مسيرة الادارة . وبذلك فى أى موقف تستطيع الادارة اكتشاف عناصر ايجابية ومعاونة لها ، كما يمكن أن تجد عناصر أخرى سلبية . وتتفاوت العناصر الايجابية فى ايجابيتها كما تتباين درجة سلبية العناصر المناوئة للادارة .

ويؤدى ادراك الموقف على أنه أحد الأبعاد الرئيسية للادارة الى الاستنتاجات الآتية بشأن ديناميكية الظاهرة الادارية :

- ان جانبا أساسيا من الأنشطة الادارية يتوجه الى دراسة وتحليل الموقف المحيط بها من أجل الكشف عن العناصر السالبة والايجابية فيه ، ومن ثم تمهيد السبيل أمام الأنشطة الادارية المختصة برسم الاستراتيجيات لكى تصل الى الاستراتيجية المثلى فى كل موقف .

- ان التغير والتحول فى طبيعة المواقف وتركيب عناصرها ، يؤدى بالضرورة الى أن تكون الأنشطة الادارية على درجة متناسبة من المرونة والقابلية للتغير .

- ان ترابط أجزاء النظام الادارى (المدخلات والأنشطة والمخرجات) يجعل للظاهرة الادارية قدرة على التأثير فى الموقف المحيط بها من خلال نوعيات الموارد (المدخلات) التى تعمل على استقطابها من البيئة المحيطة ، وكذلك من خلال المخرجات التى تطرحها للبيئة .

- يشتمل الموقف على عناصر داخل اطار السيطرة الادارية (عناصر فى التنظيم الداخلى) وعناصر أخرى مقابلة لها تقع خارج اطار السيطرة الادارية (عناصر البيئة الخارجية) ومن ثم توجد درجة من التفاعل والتأثير المتبادل بين العناصر الداخلية والخارجية ، وعلى ذلك تحاول الظاهرة الادارية تعديل المواقف المحيطة بها من خلال توجيه عناصرها الداخلية للتأثير على العناصر الخارجية المقابلة لها .

- تستخدم الادارة أساليب متنوعة للحفاظ على التوازن بينها وبين الموقف المحيط منها عمليات التنميط والتسوية والترشيد والتسيطر أو تغيير مجالات النشاط (١) .

ومن ناحية أخرى ، لابد من الاشارة الى أن الموقف المحيط بالظاهرة الادارية يمكن أن تتفاوت أبعاده وعناصره بحسب المنطلق الذى ننظر منه اليه . وقد يكون دوليا صرفا ، كما قد يكون محليا ودوليا فى ذات الوقت ومن المؤكد أن اختلافات مدى الموقف يعكس للظاهرة الادارية فرصا وقيودا مختلفة . ونحن نميل فى تفكيرنا الادارى الى الاعتقاد بأن تعقد أبعاد الموقف وتداخل عناصره وان كان يعمل على تعقيد الظروف التى تتم فيها الظاهرة الادارية ، فانه فى نفس الوقت يخلق من التحديات والضغوط قدرا لازما لدفع الأداء الادارى الى مستويات أفضل والى ارتفاع كفاءة وفعالية الظاهرة

---

(١) Bell, G.O., Organizations and the External Environment, in McGuiee, J. W , (ed) Contemporary Management · Issues and Viewpoints. Op. Cit., pp 256-282.

الادارية بشكل عام . وطبقا لهذا الاعتقاد فان مدخلا أساسيا للاصلاح الادارى وتحسين الكفاءة الادارية هو تطوير المواقف التى تعمل فيها منظمات الأعمال وغيرها بحيث تحتوى على أبعاد وعناصر تقدمية وهجومية مثل الشركات الأجنبية وادخال عناصر المنافسة فى التركيب الاقتصادى وأشكال الرقابة الحكومية على قطاع الأعمال .

البعد الثانى ـ المعلومات :

يمكن تعريف المعلومات بأنها تلك الأوصاف والتعاريف والأرقام والحقائق التى تصف وتفسر الأوضاع والظروف الذاتية للظاهرة الادارية من ناحية ، كما تصف وتفسر الأوضاع والظروف الخارجية المحيطة بها من ناحية أخرى .

وتحتل المعلومات مكانا هاما فى تفكيرنا الادارى حيث نراها ركنا أساسيا فى العمل الادارى ، كما أنها تشكل عنصرا من عناصر الربط والتنسيق واحداث التكامل بين أجزاء التنظيم الادارى .

ان تفكيرنا الادارى المعاصر يرى أن حركة الظاهرة الادارية كلها تتوقف على عنصر المعلومات ، حيث ان الادارة شأنها شأن كل النظم المفتوحة تمارس حركات وأنشطة مختلفة تتبلور جميعا فى شكل استجابات Responses محددة تبدأ عند استثارتها بمثيرات تصل الى النظام فى شكل معلومات تتخذ رموزا وأنماطا متعددة ، وفى ضوء هذا التصور فان حركة الظاهرة الادارية تنشأ وتتطور بتأثير المعلومات المتدفقة عليها من المناخ المحيط وتلك النابعة من تكوينها الذاتى .

ويمكن تصنيف المعلومات المتدفقة على الظاهرة الادارية بحسب مصادرها الى ما يلى :

- معلومات صادرة عن نظم ادارية أخرى ، وهى تمثل الأفعال والقرارات وأنماط النشاط والحركة التى تمارسها تلك النظم التى ترتبط بعلاقات مباشرة أو غير مباشرة مع الظاهرة الادارية موضع البحث .
- معلومات صادرة عن الأفراد والجماعات والمجتمعات التى تعايشها الظاهرة الادارية وتتفاعل معها بالتعامل أو التبادل أو بأى صورة أخرى من صور التأثير المشترك .

- معلومات صادرة عن نظم عليا فى المجتمع لها سلطة التشريع والتصريح أو التقييد (مثل الحكومة وغيرها من النظم السيادية أو الاشرافية بصفة عامة) .
- معلومات صادرة عن النظم المادية والطبيعية المحيطة بالظاهرة الادارية . والى جانب تلك المصادر الخارجية ، فان الظاهرة الادارية ذاتها تنتج أشكالا متنوعة من المعلومات بحكم نشاطها الذاتى وأوضاعها الداخلية . ان حركة أجزاء النظام الادارى وتفاعلاتها معا تستهلك (أو تستخدم) الموارد والطاقات المتاحة له ، ومن ثم تصدر عن تلك الحركة مؤشرات (معلومات) توجه الظاهرة الادارية الى ضرورة تدبير طاقات جديدة . كذلك فان حركة أجزاء الظاهرة الادارية اذ تنتهى الى ناتج معين ، فانه يصاحب ذلك الناتج مؤشرات تنبه الظاهرة الى ضرورة العمل من أجل التعبير عنه أو التصرف فيه .

وثمة حقيقة رئيسية فى تفكيرنا الادارى المعاصر هى أن المعلومات تتواجد بطبيعة الأمور فى الظاهرة الادارية وحولها . وهى غالبا تتواجد فى صور مبدئية (أو بدائية) ولكنها تحتاج الى أن يكشف عنها وتعاد صياغتها حتى تتاح لها فرص احداث التأثيرات المنطقية المتعلقة بها تحويه من دلالات . ومن هنا فان التفكير الادارى المعاصر يوجه عناية خاصة الى تصميم وتشغيل نظم متخصصة فى الكشف عن المعلومات واستقبالها ووضعها فى الاطار السليم الذى يتيح لها بطلاقة وحرية مع عناصر الظاهرة الادارية جميعا (١) .

وبذلك فان الأجزاء التنظيمية المعنية بتشغيل نظم المعلومات تحتل فى التفكير الادارى المعاصر أهمية كبرى باعتبارها مراكز لضبط نبض التنظيم وحماية التدفق المنتظم والمستمر لمصدر حيويته واحساسه بما حوله وبنتائج أعماله .

ويلاحظ أن المعلومات تتناول بالوصف والتحليل ليس فقط الأحداث والأوضاع الماضية أو التاريخية ، بل تعنى أيضا بوصف وتحليل الأحداث والأوضاع المعاصرة أو الجارية ، كما تمتد الى التنبؤ بالأحداث والظروف المستقبلية .

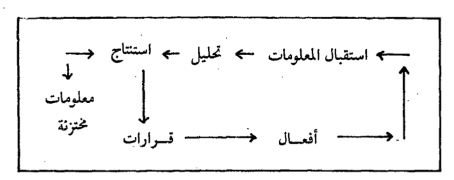
---

(١) يقصد بذلك أنشطة بناء وتشغيل نظم المعلومات الادارية Management Information Systems والتى تختص بالكشف عن المعلومات وتجميعها وتحليلها واعدادها للاستخدام طبقا لاحتياجات مراكز العمل المختلفة بالتنظيم الادارى وفى التوقيتات المناسبة كما تعمل على تداول المعلومات وحفظها وتجديدها Up-dating واسترجاعها Retrieval حين الحاجة .

راجع فى تلك :

Flores, L., Data Structure and Management. N.Y. : John Wiley and Sons, 1970.

ان التعامل المستمر مع المعلومات والتفاعل بها ومعها هى سمة واضحة للظاهرة الادارية المعاصرة . ويصور الشكل رقم ١/١ منطق التعامل مع المعلومات فى النظام الادارى :



شكل رقم ١/١
التعامل مع المعلومات

البعد الثالث ـ الأهداف :

الأهداف هى تلك الانجازات أو النتائج التى تعمل الظاهرة الادارية على تحقيقها باستخدام الموارد والطاقات المتاحة والمحتملة فى اطار القيود والمحددات الذاتية والمناخية التى تصاحب العمل الادارى . واذا استخدمنا منطق النظم ـ وقد عبرنا عن الادارة باعتبارها نظاما مفتوحا ـ فان الأهداف هى مخرجات Out puts النظام الادارى .

ويوجه الفكر الادارى المعاصر اهتماما واضحا لمفهوم الأهداف لما له من تأثير على فعاليات الظاهرة الادارية بشكل عام . ويهمنا فى هذا المجال استعراض بعض الأفكار العلمية والمحاورات الفلسفية عن الأهداف فى الادارة :

- تستمد الظاهرة الادارية أهدافها من استقراء أوضاع ومتطلبات البيئة المتاحة من ناحية ، واستكشاف امكاناتها وطاقاتها الذاتية من ناحية أخرى . انها يتحدد النجاح بالدرجة الأولى فى ضوء القدرة على حسن اختيار الأهداف ذاتها .

- ان اختيار الأهداف يتطلب المواءمة والتوفيق بين ما تحتاج اليه البيئة أو ما قد تتمكن من استيعابه ، وبين ما تفرزه الظاهرة الادارية أو ما هو متاح لها من قدرات وما يحتمل أن يتوفر لها من امكانيات .

- ان الظاهرة الادارية لا تسعى بتحقيق الأهداف المختارة الى مجرد الاستجابة الآلية لمتطلبات المجتمع ، بل هى أيضا قد تحاول التأثير فى هذا المجتمع وتغييره من خلال الأهداف التى تحققها .
- تنعكس الأهداف المختارة على اختيار وتصميم العمليات والأنشطة المختلفة فى التنظيم الادارى ، كما تنعكس على اختيار واستقبال المدخلات (الموارد) المستخدمة فيه . من ناحية أخرى ، فان ما يتحقق من أهداف يكون له تأثير مباشر على حجم ونوع الموارد التى يستطيع النظام الادارى الحصول عليها من البيئة المحيطة . ومن ثم فان استنتاجا هاما قد تكرس فى الفكر الادارى المعاصر هو أن استمرار بقاء الظاهرة الادارية واضطراد فعاليتها لا يتوقف على أحجام وأنواع الموارد المتاحة لها ، بقدر ما يتوقف على نجاحها فى اختيار الأهداف وتحقيقها .

ومن الحقائق الواضحة فى الفكر الادارى المعاصر أن الظاهرة الادارية تعانى فى كثير من الأحيان مشكلة تناقض الأهداف Goal Conflict. وتنشأ هذه التنافضات من أسباب مختلفة أهمها التباين بين ما يريدة المجتمع (أو يستطيعه) التنظيم الادارى من جانب ، كما تنشأ تناقضات الأهداف من تباين المصالح والدوافع لعناصر التنظيم المتعددة واختلافها عما يسعى اليه التنظيم الأكبر من جانب آخر . ولقد كانت مشكلة تناقض الأهداف تثير فزعا شديدا فى التفكير الادارى التقليدى حيث كان يعتبرها مصدرا للتحلل والانشقاق التنظيمى وبالتالى خطورة يجب العمل على تجنبها .

ولكن الفكر الادارى المعاصر يرى فى تناقض الأهداف - بل فى التناقض بصورة عامة - ظاهرة صحية يجب العمل على ابرازها وتوفير المناخ المناسب لتطويرها الى أسلوب تنافس ايجابى . ان تناقض الأهداف يفسره مفهوم النظم على أنه حالة اختلال فى توازن النظام اما داخليا أو خارجيا ، وحيث تتصف النظم بالقدرة على الاحساس بالاختلال من ناحية ، ومحاولة استعادة التوازن من ناحية أخرى ، فاننا نرى أن تناقض الأهداف يحرك الظاهرة الادارية (كما قد يحرك المجتمع) ويثيرها بحثا عن الطرق والأساليب المؤدية الى استعادة التوازن الذى يكون عادة عند مستوى أفضل وأعلى من الانجاز والأداء .

وثمة سؤال جوهرى يتعلق بالمدى الذى يذهب اليه التنظيم الادارى فى محاولته تحقيق أهدافه فقد كان الفكر الادارى التقليدى يرى أن يتحقق الحد الأقصى للهدف

وذلك على أساس تجاهل أمرين : **الأول** هو تناقض أهداف التنظيم المتعددة (أو احتمال تناقضها) ، **والثانى** هو الضغوط والقيود البيئية على التنظيم التى تحد من قدرته على الانجاز . ولكن الفكر الادارى المعاصر يتجه اتجاها مغايرا يتناسب مع مفهومه عن الظاهرة الادارية باعتبارها نظاما مفتوحا . ان المدى المقترح لتحقيق الأهداف هو ما يسمى « حد الأشباع Satisficing » وهو ذلك الحد الكافى من الانجاز الذى ينتقل بالتنظيم خطوات ايجابية الى الأمام مجال تحقيق هدف معين وذلك دون أن يعوقه أو يدفعه الى التضحية بتحقيق حد مماثل فى هدف آخر (١) . Maximize

ونتيجة لفكرة حد الاشباع فى تحقيق الأهداف ، فان الفكر الادارى المعاصر يتبنى فكرة أخرى هى « فجوة الأهداف Goal Discrepancy » وهى عبارة عن الفارق بين حجم (كمية ، مستوى) الهدف المختار وبين حد الاشباع الذى تحقق من هذا الهدف . ان أهمية هذه الفكرة تنبع من كونها تضع الظاهرة الادارية فى اطار علمى سليم يستمد مقوماته من مفهوم النظم . وفى ضوء تحليل النظم ، فان فجوة الأهداف المختارة قد تكون سالبة حين تقل الأهداف المحققة عن الأهداف المختارة سواء من حيث كمية الانجاز أو مستوى الأداء . وهذا القصور فى الانجاز يمثل فى تصورنا دافعا للظاهرة الادارية يدفعها الى تكثيف الجهود واعادة تصميم أساليب العمل ومحاولة الارتفاع بمستوى الانجاز الى الحد المستهدف . من ناحية أخرى ، فقد تكون فجوة الأهداف ناشئة عن زيادة الأهداف عما كان مستهدفا . وتلك الزيادة تمثل فائضا يستخدمه التنظيم الادارى فى تعويض تخلفات سابقة أو الاعداد لمواجهة صعاب وعقبات متوقعة مستقبلا .

البعد الرابع ـ الوسائل :

تعتبر الوسائل أو الأساليب أحد الأبعاد الحيوية فى تكوين الظاهرة الادارية حيث هى المعبر الذى تستخدمه الادارة فى تحريك المواقف لاحداث التغيير المتوافق مع أهدافها المختارة .

فالظاهرة الادارية تحاول أن تنتقل من الموقف السائد الذى تمارس فيه نشاطها الى الموقف المستهدف الذى يصف النتائج والانجازات التى قامت من أجلها . ولتحقيق هذا

(١) Cyert, R. M., and March, J. A. Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1962 .

الانتقال لابد للادارة من الالتجاء الى وسائل وأساليب محددة الفعالية من جهة ، ومتناسبة مع طبائع المواقف ومتطلباتها من جهة ثانية .

ويتبنى الفكر الادارى المعاصر عددا من الوسائل والأساليب التى يراها ضرورة محتمة لامكان تحقيق الأهداف المختارة . وتلك الوسائل والأساليب هى :

- البحث والدراسة وتكوين المعلومات .
- التحليل والكشف عن العلاقات والبدائل .
- تصميم النظم .
- التخطيط وتكوين البرامج .
- المتابعة والتقييم المتكامل .

فالظاهرة الادارية تعتمد البحث والدراسة وسيلة هامة للتعرف على معطيات المناخ المحيط والأوضاع السائدة فيه . ومن ثم تكشف عما به من فرص متاحة وما يفرضه من قيود ومعوقات . كذلك من خلال البحث والدراسة تكشف الظاهرة الادارية عن طاقاتها الذاتية والامكانيات الكامنة فى عناصرها المادية والبشرية . والناتج الحقيقى من البحوث والدراسات ينبغى أن يكون تدفقا مستمرا ومنتظما من المعلومات التى تصف الظاهرة الادارية والمحيط الذى توجد فيه ، كما تكشف عن الأحداث والوقائع ذات العلاقة بقدرتها على تحقيق أهدافها المختارة . وفى ضوء هذا التصور تصبح أنشطة البحوث وجمع الحقائق ركنا أساسيا فى فعاليات الادارة المعاصرة .

- وحين تتجمع المعلومات ونتائج البحوث لدى الادارة . فان جهدا منظما ومتطورا يجب أن يوجه الى تحليلها واستنتاج ما تحويه من علاقات وبدائل . وعلى سبيل التحديد فان الادارة تهتم بوسيلة التحليل من أجل الكشف عن حقائق وخصائص المتغيرات التى تتعامل بها أو معها . فاذا استطاعت الادارة الفصل بين المتغيرات التابعة أو التى تحت سيطرتها من جانب ، وبين المتغيرات المستقلة أو المؤثرة فيها من جانب آخر ، فانها تكون فى موقف أفضل من حيث القدرة على ادراك العلاقات بين تلك المجموعات من المتغيرات واتجاهات تأثيرها على حركة الظاهرة الادارية واحتمالات وصولها الى أهدافها المختارة .

ان ما تسعى اليه الظاهرة الادارية هو التوصل الى مجموعة من الطرق والاتجاهات البديلة التى تعمل بمقتضاها على تجميع وتوجيه طاقاتها ومواردها بحيث يتحقق عن ذلك أنسب درجة من الانجاز فى اطار المعطيات والمحددات التى تتعامل فى ظلها . والفكر الادارى المعاصر فى ادراكه لأهمية توليد البدائل ، انما يضع شروطا لما يمكن قبوله منها أهمها ، أن يكون البديل ممكنا أو فى نطاق قدرات الادارة وطاقاتها ، وأن يكون مؤديا الى تحقيق الأهداف المختارة أو بعضها (١) .

ويمكن تصنيف البدائل المتاحة للظاهرة الادارية الى صنفين أساسيين هما بدائل المستوى الأعلى Higher level Alternative ونقصد بها الاستراتيجيات الكبرى التى تعتمدها الادارة فى تحريك مواردها باتجاه الأهداف المختارة ، وبدائل المستوى الأدنى ونشير بها الى التكتيك الذى تلجأ اليه الادارة تنفيذا لاستراتيجية معينة .

وبصفة عامة فان الادارة حين تبحث عن بدائل فانها تأخذ فى الاعتبار دائما مبدأ التضحية أو نفقة الفرصة الضائعة Opportunity Cost الذى تحسب على أساسه التكلفة النسبية للبديل الذى تم اختياره بالقياس الى البدائل التى ضحت بها الادارة حين لم تقرر اختيارها (٢) .

---

(١) MacCrimmon, K. R., "Managerial Decision-Making" in McGuire, J., Op. Cit., pp. 451 - 456.

(٢) Preston, L.E., "The Contributions of Economics to Management", in Mcguire, J. Op. Cit., pp. 49 - 50.

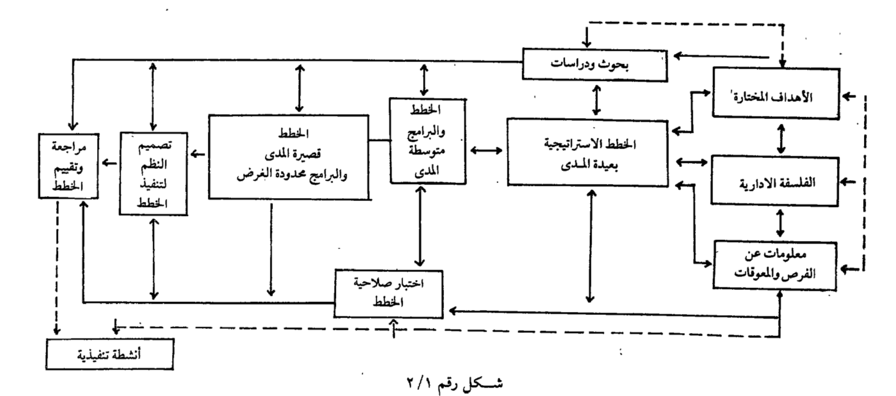
ـ انْ اختيار البدائل ليس الا **وسيلة** نحو تحقيق الأهداف المختارة ولكى يتم هذا التحقيق لابد من استخدام وسيلة أخرى مساعدة هى مجموعات النظم والاجراءات Systems and Procedures التى يتم من خلالها تحويل البدائل الى أنشطة تفصيلية تترابط فى علاقات منطقية وتتناسب فى مرونتها أو ثباتها النسبى مع طبيعة كل بديل . وتعتبر عملية تصميم النظم Systems Design واحدة من أحدث وأهم الأساليب الادارية التى زاد اعتماد الادارة المعاصرة عليها لضمان الانجاز السليم عند الحد الأدنى من الجهد والوقت والتكلفة . وقد اكتشف الفكر الادارى المعاصر فعالية عمليات التنميط Standardization والروتينية Routinization باستخدام مستحدثات التكنولوجيا المعاصرة وأهمها الحاسبات الالكترونية خاصة فى تنفيذ البدائل المتكررة أو المستقرة Routine لذلك فان الادارة المعاصرة تصر على قيام كيان تنظيمى متخصص فى دراسة وتحليل النظم System Analysis

ـ ان البدائل والنظم تزداد فعاليتها عندما يتم تنسيقها فى اطار متكامل يضم عناصرها فى تكوين متناسق من الخطط والبرامج . ويعتبر التخطيط الادارى الشامل (١) Comprehensive Managememt Planning وسيلة هامة لاحداث التجميع والتنسيق نحو الغايات المستهدفة . ويميل الفكر الادارى المعاصر الى تصور العملية التخطيطية الشاملة فى اطار مفهوم النظم حيث تتولد لدى الظاهرة الادارية معلومات وأحداث مختلفة تمثل المدخلات فى نظام التخطيط . ومن ثم تتم جهود تخطيطية تترجم تلك المعلومات والأحداث الى هيكل متناسق من الخطط والبرامج كما يتضح من الشكل التالى رقم ١/٢ .

ـ وتكتمل الوسائل الادارية باستخدام المتابعة والتقييم الشامل للأداء والانجازات ويرى الفكر الادارى المعاصر أن تقييم الأداء هو استقراء دلالات ومؤشرات المعلومات الناتجة عن حركة التنفيذ لكى يتم الحكم على مدى الكفاءة فى تحقيق الأهداف المختارة والكشف عن مجالات التخلف أو الانحراف فى التنفيذ والعمل على تصحيحها وتقويم مسار الأنشطة بالتنظيم .

---

(١) Steiner, G. A., Top Management Planning. N.Y. :The Macmillan Co., 1969.



شكل رقم ١/٢
نظام التخطيط الادارى الشامل وهيكل الخطط والبرامج

ان التقييم فى تصورنا هو وسيلة حركية مستمرة تصاحب تدفق الأنشطة الادارية فى توافق زمنى يسمح للادارة باكتشاف أحتمال انحراف الأداء عن مستوياته المستهدفة ، ومن ثم يمكنها من تصحيح ونطور أساليب العمل لتأمين الوصول الى الأهداف المختارة . ويميل الفكر الادارى المعاصر الى اعتبار وسيلة التقييم الشامل عنصرا مترابطا مع نظام المعلومات المتكامل فى التنظيم كما يتضح من الشكل التالى رقم ٣/١ ..

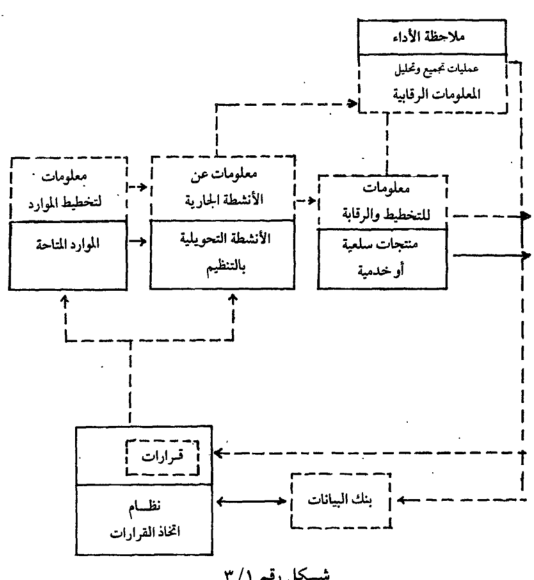
البعد الخامس - القـرار :

تتبلور المعلومات الواردة للظاهرة الادارية عن المتغيرات التى تتعامل معها فى مجموعة من البدائل ، وبالتالى يبدأ البعد الموضوعى الخامس للادارة وهو اتخاذ قرار لكى يتم اختيار بديل (أو بدائل) ترجمته الى فعل وسلوك من أجل تحقيق الانجاز المستهدف وفقا لعدد من القواعد والمعايير .

وتتفاوت عملية اتخاذ القرارات فى صعوبتها تبعا لتعدد البدائل المطروحة للاختيار وبحسب تداخل العوامل والمتغيرات المتفاعلة فى الموقف . وبناء على ذلك سنجد حالات كثيرة يصل فيها النظام الادارى الى قرار ومن ثم تبدو الاستجابة فى وقت قصير نسبيا قد يبدو أحيانا وكأنه رد فعل تلقائى أو آلى للمثير الخارجى . تلك هى القرارات الروتينية التى اعتمدها النظام واختبر نتائجها ووجدها فى صالحه ومن ثم يميل الى تكرارها كلما تهيأت الظروف . وهناك حالات أخرى يطول فيها الوقت الذى يستغرقه النظام فى الوصول الى قرار حيث تكون المشكلة موضع البحث جديدة فى نوعها لم يألفها النظام بعد ، أو حيث ترتفع درجة تعقيدها .

ان اتخـاذ القـرارات فى الفكر الادارى المعاصر هو عملية عقلانية بالدرجة الأولى تخضع لقيود ومتطلبات تفرضها البيئة المحيطة من جانب ، وتنبع من طبيعة الظاهرة الادارية وأوضاعها من جانب آخر .

واتخـاذ القـرار بهذا المعنى هو نشاط مستمر يعتمد على كل المعلومات المتاحة عن الفرص والمعوقات فى المناخ المحيط ، ثم استنادا الى معايير للاختيار يحددها النظام لنفسه ، تبدأ عملية البحث عن السبل المختلفة (البدائل) التى يتمكن من خلالها النظام أن يفيد من الفرص المتاحة أو يتجنب المعوقات القائمة أو المختلفة . وحين يكتشف النظام الادارى

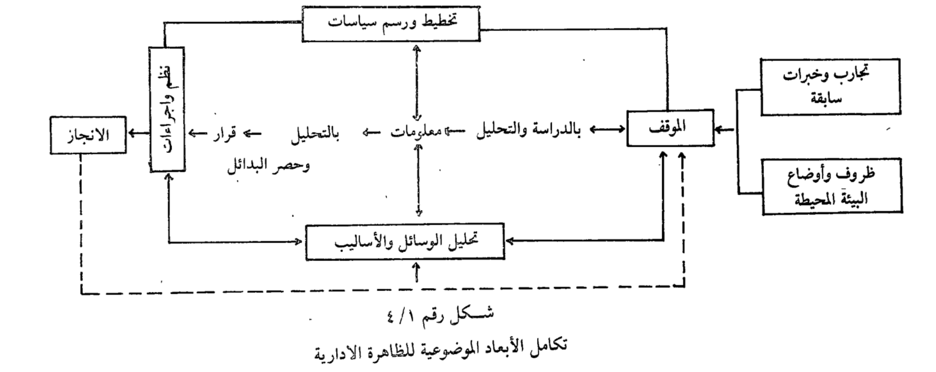


شكل رقم ٣/١

نظام تقييم الأداء باعتباره نظاما للمعلومات

ابدائل الممحه ، فانه يخضعها لعملية مقارنة بحثا عن ذلك البديل الذى يحقق له هدفه بأعلى كفاءة ممكنة (فى اطار حد الاشباع) .

ان القرار كما تبين لنا من التحليل السابق هو اختيار لطريق أو سبيل معين تتخذه الظاهرة الادارية للوصول الى هدف مرغوب ، فهو بهذا المعنى اذن انحياز الى جانب نمط



شكل رقم ١/ ٤

تكامل الأبعاد الموضوعية للظاهرة الادارية

سلوكى محدود دون غيره . والأصل فى القرار أنه وسيلة الى تحقيق الأهداف والمنافع التى يسعى اليها النظام الادارى أو تجنب الأضرار والمشكلات التى يتوقعها .

ان اتخاذ القرارات يتمثل فى عملية مستمرة متدفقة وهى وان لم تكن واضحة وظاهرة الا أنها توجد طالما كانت الظاهرة الادارية فى موقف يحتم عليها الاختيار .

ويصور الشكل السابق تكامل الأبعاد الموضوعية للظاهرة الادارية .

رابعا ـ قضية الأبعاد السلوكية الادارة :

يحتل السلوك الانسانى مكانا بارزاً فى الفكر الادارى المعاصر باعتباره أحد المتغيرات الحاكمة لحركة الظاهرة الادارية ، ومن ثم المحددة لكفاءتها وفعاليتها . ولقد كان التفسير السليم لأثر السلوك الانسانى فى الادارة موضعا للجدل والخلاف فى تاريخ الفكر الادارى كما سبق أن أوضحنا . ولكن الفكر الادارى المعاصر بتأثير من العلوم السلوكية النامية ، قد تبنى موقفا واضحا فى هذه القضية يتناسب مع نظرته للادارة باعتبارها نظاما مفتوحا ، ففى هذه الحالة يعتبر السلوك الانسانى أحد المدخلات الرئيسية فى نظام الادارة ، ومن ثم هو عامل هام فى تحريك الأنشطة والاستجابات الادارية وتحديد ناتج عمل الظاهرة الادارية .

ومن زاوية أخرى فان رؤية الفكر الادارى المعاصر للانسان فى الادارة هى رؤيا شاملة ومتكاملة تتجاوز الفرد الى الجماعة ، وتضع الجماعات فى اطارها الاجتماعى والحضارى العام . فالسلوك الانسانى بالنسبة للادارة هو هدف ووسيلة فى ذات الوقت .

فمن حيث هو هدف نجد الادارة تعمل على تغيير سلوك العاملين والمتعاملين معها حتى تحقق أهدافها المختارة . كذلك فان وسيلة الادارة الأساسية فى احداث هذا التغيير هو السلوك الانسانى ذاته لفئة من الأفــراد يتولون قيادة التغيير Change Agents

ان الانسان الفرد فى النظام الادارى هو شاغل لدور معين Role وبالتالى فهو مطالب بالالتزام بأنماط سلوكية محددة تتوافق مع أبعاد الدور الادارى الذى يشغله . ان سلوك الفرد

يتحدد استجابة لعديد من المؤثرات الواردة إليه من داخل وخارج التنظيم الادارى والفرد يسترشد فى اختباراته بالمعايير السلوكية التى يفرضها التنظيم ، كما يتأثر بناتج خبراته وتجاربه ورؤيته الخاصة للموقف التنظيمى وما يسنح فيه من فرص وما يسوده من قيود أو عقبات .

والفكر الادارى المعاصر يرفض الفكرة التقليدية عن الانسان الاقتصادى الرشيد Rational Economic Man التى روجت لها النظرية الاقتصادية التقليدية . وعلى العكس ، فان الادارة المعاصرة تقبل مفهوم « الرجل الادارى » Administrative man وهو انسان عادى له دوافعه وأهدافه وله تجاربه وخبراته ومن خلال تعامله فى الموقف التنظيمى وادراكه لحقيقة القوى المحركة لعلاقات العمل ، نراه يتخذ القرارات التى يعتقدها محققة لأهدافه . والادارة المعاصرة تقبل احتمال تصارع أو تناقض أهداف الأفراد مع الأهداف التنظيمية العامة ، وهى ترى فى هذا الصراع ظاهرة صحية وليست بالضرورة مصدرا للخطر على الكيان التنظيمى .

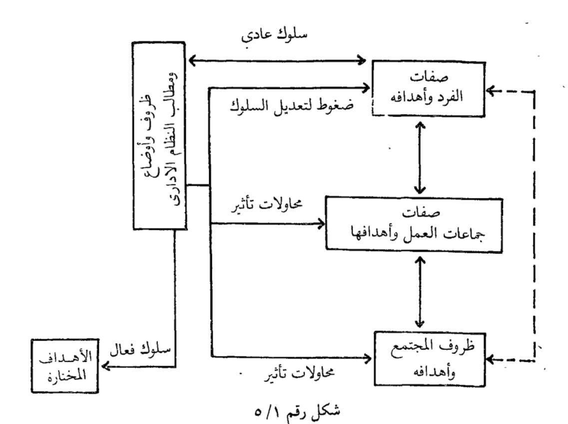
وحيث تكون للرجل الادارى الحديث حياته الخاصة وانفعالاته النفسية وعلاقاته الاجتماعية وكلها تنعكس على عمله وعلاقاته التنظيمية (١) فان الفكر الادارى المعاصر يدرك احتمال نشأة فجوة أو تباعد بين أنماط السلوك العادية للأفراد وبين النمط السلوكى المستهدف من التنظيم الادارى الأمر الذى يخلق مشكلة سلوكية (٢) .

فى اطار المفاهيم السابقة ، فان الفكر الادارى المعاصر يحتوى على تحليل موضوعى للأبعاد السلوكية باعتبار الانسان متغيرا رئيسيا فى مدخلات النظام الادارى ، وبالتالى فالسلوك تتأثر به مخرجات النظام الادارى . ويقوم النموذج الادارى الحديث على أبعاد سلوكية محددة تشمل الفرد والجماعة والمجتمع فى تناسق وتفاعل ، وتعكس آثار عمليات التأثير المتبادل بين هذه الأبعاد ، وتحدد للظاهرة الادارية اتجاهات عمل واضحة فى شأن استيعاب التأثيرات السلوكية واستخدامها لتحقيق الأهداف المختارة .

---

(١) ينكر الفكر التنظيمى التقليدى على الانسان حياته الخاصة ويطالبه بالفصل بينها وبين حياته الوظيفية ، وقد كان هذا أحد الفروض الأساسية لنظرية البيروقراطية كما عبر عنها ماكس ويبر .

(٢) راجع د. على السلمى ـ تحليل النظم السلوكية ـ مكتبة غريب ، القاهرة ١٩٧٥ .



شكل رقم ١/ ٥

الأبعاد السلوكية للظاهرة الادارية

خامسا ـ قضية الفعالية الادارية :

ان الظاهرة الادارية ما وجدت الا لتحقيق أهداف وانجازات يصعب الحصول عليها بدون النشاط والجهد المتخصصين لفئة الاداريين .

وليس القصد مجرد الوصول الى أهداف أو انجازات ما ، ولكن الأساس هو فى تحقيق مستوى من الكفاءة الانتاجية يمثل أفضل استثمار للموارد والطاقات المتاحة ، ويجعل الناتج أو العائد بقيمة حقيقية أعلى من كل ما بذل فى سبيل الوصول اليه ، وذلك ما نشير اليه بقضية الفعالية فى الادارة .

إن الفعالية الادارية فى تفكيرنا الادارى المعاصر هى قدرة الظاهرة الادارية على أداء الأعمال الصحيحة ، والتوصل الى تحقيق النتائج المطلوبة فى حدود التكلفة المناسبة (١) .

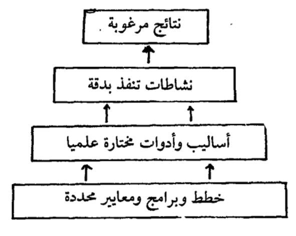
---

(١) james L. price, Organizational Effectiveness. An Inventory of propositions Homewood, " L. Richard D. Irwin, Inc. 1968.

والفعالية الادارية فى تصورنا هى خاصية كلية وشمولية تصف وتلخص الأبعاد المميزة للتنـظيم الادارى ، كما أنها خاصية مستمـرة على مدى الـزمن ومن ثم لها صفة تراكمية Accumulative وقـدرة اشعاعية تؤثر بدورها على تلك الأبعاد المميزة للتنظيم . وفى اطار تصورنا العلمى للظاهرة الادارية فان فعالية الادارة هى محصلة لتفاعل عدد من العوامل التنظيمية ، والادارية أهمها ما يأتى :

- درجة التكامل بين ادارات وأجزاء التنظيم الادارى .
- درجة الوضوح والتحديد فى نظام اتخاذ القرارات بالتنظيم وموضوعية المعايير المستخدمة فى الوصول الى القرارات .
- درجة الاستقلال وحرية الحركة التى يتمتع بها التنظيم الادارى فى مواجهة المناخ المحيط ومصادر السلطة أو التقييد والرقابة فيه .

ولكى نصل الى استنتاج أهم مظاهر الفعالية الادارية فاننا نعرض التصور الآتى لمعنى الفعالية :



شـكل رقم ٦/١

وفى اطار التصور السابق ، فاننا نستطيع حصر أهم عناصر الفعالية الادارية فى الآتى (١) :

---

(١) Drucker P., The Effective Excutive, N.Y Harper and Row, 1967.

- ادارة الوقت .
- ضبط التكلفة .
- انتظام التتابع .
- دقة الأداء .
- التركيز على النتائج .
- استثمار عناصر القوة فى الموقف .

سادسا ـ الفكر الادارى المعاصر وانعكاساته المستقبلية :

تناولنا بالتحليل عددا من قضايا الفكر الادارى وصولا الى تكوين اطار نظرى متكامل يفسر الظاهرة الادارية فى عالمنا المعاصر ويحدد أبعادها . وفى ضوء هذا الاطار التطورى نستطيع أن نمد أبصارنا لاستقراء ملامح الادارة المستقبلة واستطلاع اتجاهات التطور فيها ، والتى ستنعكس بالضرورة على الادارة العامة .

واعتمادا على الخصائص الذاتية للظاهرة الادارية التى أمكن تحديدها فى هذه الدراسة ، نتوقع أن تكون اتجاهاتها المستقبلية كما يلى :

- **الاتجاه نحو المزيد من الصعوبة والتعقد فى الظاهرة الادارية :**

ان الادارة فى المستقبل ستكون عرضة لتأثير عديد من المتغيرات البيئية التى ستتزايد فعالياتها فى المجتمع نتيجة للتحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . من ناحية أخرى ، فان التركيب الذاتى للتنظيمات الادارية سوف يتجه الى مزيد من التشابك والتعقد نتيجة لظهور وظائف جديدة ومهام متطورة وأساليب عمل وامكانيات متغيرة تستخدم العلم والتكنولوجيا الأكثر تعقيدا . من كل ذلك سوف تزداد حدة التفاعلات ومجالاتها بين الادارة والمناخ المحيط ، كما ستزداد صعوبة التعامل مع المتغيرات الحاكمة للعمل الادارى .

● **الاتجاه نحو المزيد من العلمانية فى الظاهرة الادارية :**

سوف يكون للعلم والتفكير العلمى آثار أكثر وضوحا فى الادارة المستقبلة باعتبارهما السبيل المنطقى لمواجهة المشكلات ومواقف اتخاذ القرارات المعقدة والمتشابكة . ويعنى تزايد أهمية الأسلوب العلمى فى الادارة الاعتماد بصورة أوضح على تدفقات من المعلومات أكثر انتظاما والاستخدام المستمر لأساليب التحليل والبحث عن البدائل التى تعتمد على التقدير الكمى للمتغيرات ذات العلاقة . وبقدر الالتجاء الى العلم ومناهج التفكير العلمية فى المشكلات والمواقف الادارية ، ستكون درجة العقلانية والرشد الموضوعى فى اتخاذ القرارات أعلى وأوضح .

● **الاتجاه نحو المزيد من المرونة والتنوع فى العمل الادارى :**

كانت بيئة الأعمال فى الماضى تتسم بالبساطة والوضوح ، كما كانت المتغيرات المؤثرة على الظاهرة الادارية محدودة فى عددها وحجم تأثيرها بحيث أصبح من الميسور التوصل الى مجموعة من المبادىء الادارية والتنظيمية القابلة للتعميم فى المواقف الادارية المختلفة . وبالتالى كانت الحلول النمطية للمشكلات الادارية فى متناول الادارى عادى المهارة نظرا لبساطة المشكلات من ناحية ، ومعدل التكرار العالى فى حدوث نفس المشكلات من ناحية أخرى .

ولكن الادارة المعاصرة كما رأينا تتصف بقدر عال من التعقد والصعوبة الأمر الذى يجعل كل موقف ادارى متميز بذاته وكل مشكلة ادارية فى حاجة الى جهد خاص لتحليلها والتوصل الى حل منطقى لها . وحيث رأينا أن هذه الصعوبة وذلك التعقد فى الظاهرة الادارية يتجهان مستقبلا الى التزايد والتصاعد ، فان الاستنتاج المنطقى لاشك يكون أن ما يسمى بمبادىء التنظيم أو الادارة لن تجد لها مكانا فى العمل الادارى المستقبل . كما ان الحلول النمطية وأساليب العمل الادارى المتماثلة سوف تفقد قيمتها ولن يكون الاعتماد عليها ممكناً لمواجهة مشكلات ادارة المستقبل .

ان المرونة والتنوع سيكونان هما الصفتان الأساسيتان للعمل الادارى فى المستقبل حيث سيضطر العاملون فى حقل الادارة الى بذل جهود متميزة للتعامل فى كل موقف على حدة . ومن ثم فان التفكير الخلاق والقدرة على الابتكار والتجديد سوف تصبح جميعا من الشروط الأساسية للتفوق فى العمل الادارى ومواجهة مشكلاته المحتملة .

وبصفة عامة ، فان ادارة المستقبل لن يكون فيها مكان للأنماط الثابتة أو حتى المستقرة نسبيا فى أشكال التنظيم أو أساليب أداء الوظائف الادارية المختلفة . بل سيكون التغير والتطوير هما الأساس للعمل الادارى الفعال .

● **الاتجاه نحو مزيد من المهنية فى العمل الادارى :**

ان خلاصة التغييرات السابقة جميعا تتبلور فى تغيير نوعية رجل الادارة نفسه . فادارة المستقبل بكل ما فيها من تعقد وتنوع وعلمانية وموضوعية لن تتوافق مع منطق أن فى العمل الادارى متسع لكل من لا حرفة له كما هو الشائع الآن (١) .

ان اتجاهات التغيير فى ادارة المستقبل تشير الى أنها سوف تصبح مهنة Profession لها كل المقومات التى تتمتع بها مهن أخرى كالمحاسبة والطب والهندسة والمحاماة . وبالاضافة الى انعكاسات ذلك التحول المهنى على كيان المحتوى ذاته ، فان انعكاسه على نوعية المديرين فى المستقبل سيتركز فيما يلى :

● اشتراط خلفية علمية محددة لمن يرغب فى ممارسة العمل الادارى .

● وجود هيئة مهنية (اتحاد ، نقابة، رابطة . . .) تشرف على وضع قواعد للترخيص بمزاولة مهنة الادارة ، وتراقب تصرفات الاداريين والتزامهم بأخلاقيات المهنة وقواعد السلوك المعتمدة فيها .

---

(١) تبدو هذه الصورة الآن بوجه خاص فى الدول العربية وغيرها من الدول النامية حيث يمكن لأى انسان أن يشغل منصب (مدير) بغض النظر عن تأهيله وقدرته فالطبيب يمارس ادارة المستشفى وأستاذ الجامعة يمارس الادارة الجامعية ، والفنان يدير هيئة للاذاعة والتليفزيون والصحفى يدير مؤسسة صحفية وهكذا .

سابعا ـ الطبيعة الشاملة لوظيفة الإدارة :

تطور مفاهيم الإدارة :

* لقد شهدت السنوات الثلاثين الماضية تطوراً هائلا فى مفاهيم الإدارة على المستوى العالمى ، فقد كانت فكرة الإدارة فى الماضى منحصرة فى ممارسات وخبرات عدد من رجال الأعمال الموهوبين وما حققوه من انجازات ونجاحات (بالتجربة والخطأ والكثير من المعاناة والتضحيات) ، أما اليوم فإن الإدارة تعنى مجموعة هائلة من المفاهيم التى تم تأصيلها علمياً بالبحث والدراسة ومجموعة من الأساليب والأدوات المجربة والمختبرة فى مواقف كثيرة ثبت فيها نجاحها لمعالجة المشكلات .

الإدارة عملية مستمرة تستند إلى مفاهيم وأساليب علمية ، تهدف إلى تحقيق نتائج محددة بإستخدام الموارد المتاحة للمنشأة بأعلى درجة من الكفاءة والفعلية فى ظل الظروف الموضوعية المحيطة .

* وتعكس مفاهيم الإدارة المعاصرة تأثير التداخل والتشابك بين مجموعات مختلفة من العلوم ، حيث استفاد الفكر الإدارى الحديث من مفاهيم العلوم الطبيعية ونقل عنها فكرة « النظام » SYSTEM و « تحليل النظم » SYSTEM ANALYSIS كذلك استفاد الفكر الإدارى من العلوم الاقتصادية ونقل عنها مفاهيم الكفاءة والانتاجية ، وعن العلوم السلوكية نقل الفكر الإدارى كثيراً من المفاهيم المتصلة بالسلوك الانسانى والعلاقات الانسانية .

الإدارة المعاصرة مجموعة من المفاهيم والمبادىء المتكاملة التى تستمد مقوماتها من علوم مختلفة لها علاقة مع عناصر العمل الإدارى .

الخصائص المميزة للادارة المعاصرة :

* الادارة نشاط انسانى يهدف إلى تحقيق نتائج محددة باستغلال موارد متاحة والعمل على تنمية موارد جديدة . يتطلب هذا العمل القيام بعدد من الوظائف الأساسية من

تحديد الأهداف الى التخطيط والتنظيم وتنمية الموارد والتنسيق والتوجيه بالاضافة الى الرقابة وتقييم الأداء .

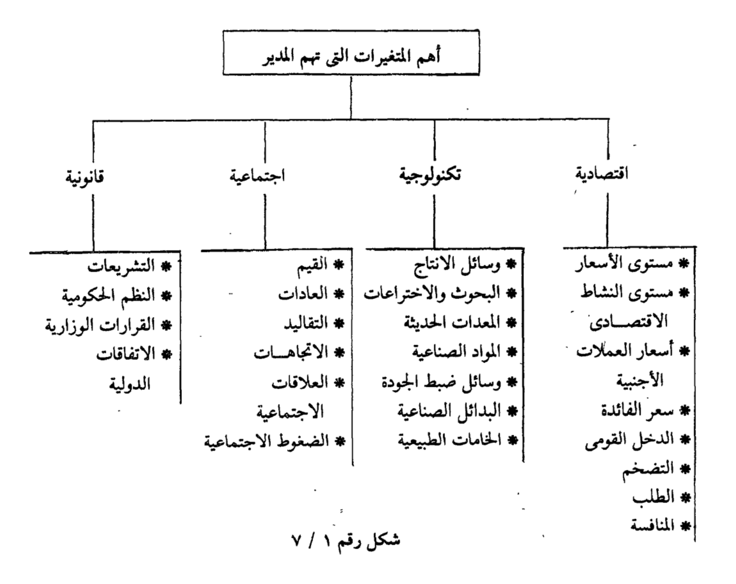
* إن الوظائف الإدارية الرئيسية ليست منفصلة بل هى مترابطة ، بمعنى أن النجاح فى تأدية أى منها يتوقف على كفاءة أداء باقى الوظائف ، فالادارة بهذا المعنى عبارة عن نظام متكامل يعمل كل جزء فيه عملاً محدداً يسهم بدرجة ما فى تحقيق الهدف العام للنظام ، وبالتالى فان القصور فى أداء أحد الأجزاء يصيب النظام كله بالضعف والتخلف .

* أن النشاط الإدارى لا يهتم فقط بالمشاكل الحاضرة ، بل يمتد أفق العمل الإدارى الى فترات مستقبلة تحتاج الى التنبؤ كأساس لإتخاذ القرارات واختيار أساليب العمل أخذاً فى الاعتبار الخبرة الماضية .

* أن العمل الإدارى لا ينفصل عن ظروف البيئة المحيطة ، بل إن تلك البيئة تؤثر تأثيراً مباشراً على امكانيات الادارة وعلى أسس اختيارها لسبل العمل ، كذلك تتأثر البيئة بما تنتجه الإدارة وإن كان لها القدرة على رفض هذا الانتاج فى بعض الأحيان (حين يرفض المستهلكون شراء سلعة منخفضة الجودة مثلا) .

* أن هناك درجة كبيرة من الإعتماد المتبادل بين المنشآت ومن ثم فإن عمل الإدارة فى أى منشأة يتأثر بما تفعله الإدارة فى منشآت أخرى .

تلك الحقائق العلمية عن طبيعة العمل الإدارى توفر الأسس التى يجب أن يرتكز عليها المديرون فى أعمالهم حتى يمكنهم الوفاء بالتزاماتهم وتحقيق الأهداف المقررة لمنشآتهم . كذلك على المدير أن يتابع التطورات فى عديد من المتغيرات ذات العلاقة بالعمل الإدارى ، ويوضح الشكل التالى أهم هذه المتغيرات :


أهم المتغيرات التى تهم المدير
اقتصادية
تكنولوجية
اجتماعية
قانونية
* مستوى الأسعار
* مستوى النشاط الاقتصادى
* أسعار العملات الأجنبية
* سعر الفائدة
* الدخل القومى
* التضخم
* الطلب
* المنافسة
* وسائل الانتاج
* البحوث والاختراعات
* المعدات الحديثة
* المواد الصناعية
* وسائل ضبط الجودة
* البدائل الصناعية
* الخامات الطبيعية
* القيم
* العادات
* التقاليد
* الاتجاهات
* العلاقات الاجتماعية
* الضغوط الاجتماعية
* التشريعات
* النظم الحكومية
* القرارات الوزارية
* الاتفاقات الدولية
شكل رقم ١ / ٧

عناصر العمل الإدارى :

* لقد عرفنا أن العمل الإدارى (أى ما يقوم به المديرون) هو محاولات مخططة وجادة تهدف إلى تحقيق انجازات أو (أهداف) OBJECTIVES وذلك بإستخدام طاقات أو (موارد) RESOURCES أفضل إستخدام ممكن ، وذلك باتباع (سياسات) POLICIES و (برامج) PROGRAMES وإتخاذ (قرارات) DECISIONS فى ظل ظروف وبيئة أو (مناخ) ENVIRONMENT معينة تفرض على الإدارة (قيود) CONSTRAINTS

. . عناصر العمل الإدارى هى : **الأهداف ، الموارد ، السياسات ، الخطط ، والبرامج ، البيئة ، والقيود .**

دعنا نتأمل كل من هذه العناصر باختصار :

الأهداف : OBJECTIVES

هى النتائج أو الأغراض التى تسعى الإدارة الى تحقيقها ، (إقامة مشروع ، انتاج سلعة ، تحقيق مستوى من الأرباح ، الحصول على عقد مقاولة . . . . .) .

وتمثل الأهداف عنصراً هاماً فى عمل الإدارة حيث تخدم فى اتجاهين :

* أنها أساس لرسم السياسات والتخطيط
* أنها معيار للمتابعة وتقييم الأداء .

تتباين الأهداف فى مدى شمولها ومداها الزمنى ، وبالتالى تختلف فى مدى تأثيرها على عمل الإدارة .

ومن الواضح أن تحديد الأهداف وتعديلها وتطويرها هو من أعمال الإدارة العليا ، وقد نمت وتطورت فى السنوات الأخيرة مفاهيم أساسية عن أسلوب جديد فى الإدارة يتخذ من الأهداف مرتكزاً أساسياً وهو أسلوب « الإدارة بالأهداف » MANAGEMENT BY OBJECTIVES

المـــوارد : RESOURCES

وتشكل الموارد عنصراً آخر من عناصر الإدارة ، حيث تمثل الأدوات الحيوية التى تعتمد عليها للوصول الى أهدافها ، والموارد الأساسية التى تتعامل معها الإدارة هى :

* الأفراد من مختلف النوعيات ومستويات المهارة .

* رأس المال فى أشكاله ومظاهره المختلفة .

* المعلومات وحصيلة الخبرة والعلم الانسانى .

وتحصل الإدارة على احتياجاتها من الموارد المختلفة من البيئة المحيطة بها ، وتحتاج الإدارة دائماً الى بذل الجهد لتوفير احتياجاتها والحفاظ عليها . وحيث تتصف الموارد عادة بالندرة فان الإدارة مطالبة أساسا بالآتى :

* تحديد احتياجاتها من النوعيات المختلفة .
* البحث عن مصادر تلك الموارد .
* بذل الجهد (مال ، وقت) للحصول على الموارد المطلوبة .
* الحفاظ على الموارد المتاحة .
* الاستخدام الأمثل لتلك الموارد بما يكفل تحقيق أعلى عائد ممكن من وراء هذا الاستخدام .

وتواجه الإدارة بمواقف متعددة يتعذر فيها الحصول على ما تحتاجه من موارد . لذا لابد من أن تبحث عن مصادر بديلة والعمل على تنمية أنواع جديدة منها . كذلك فان صيانة الموارد وتخطيط عمليات احلالها تعتبر من واجبات الإدارة الأساسية .

الســـياســـات : POLICIES

السياسة POLICY هى مجموعة القواعد RULES التى تحددها الإدارة العليا لتكون مرشداً وضابطاً للأعمال التنفيذية ومرجعاً يرجع إليه القائمون بالأعمال التنفيذية للاسترشاد حين تواجههم مشكلات تحتاج الى إتخاذ قرار .

وبالتالى فان السياسة الإدارية هى مجموعة من الاختيارات (CHOICES) التى ترى الإدارة العليا توافقها وتناسبها مع ظروف المنشأة ، وتعتقد أنها تساعد على تحقيق الأهداف .

وتختلف السياسات فى شمولها ومداها وبالتالى تأثيرها على عمل الإدارة .

ولكن القاعدة الأساسية هى ضرورة وجود سياسة واضحة معلنة فى كل مجال من مجالات العمل بالمنشأة مثل :

* سياسة (أو سياسات) التسويق .
* سياسة التسعير .
* سياسة الرواتب والأجور .
* سياسة التطوير والتحديث .
* سياسة (أو سياسات) التمويل) .
* سياسة الانتاج .

الخطط والبرامج : PLANS AND PROGRAMES

التخطيط هو وسيلة الإدارة الى اكتشاف أنسب الطرق والوسائل لاستخدام الموارد المتاحة استخداما يحقق الأهداف المرجوة .

وبذلك فان الخطط والبرامج إنما تعبر عن العمل الإدارى الخلاق الذى ينسق بين أجزاء الموقف ويحقق التناسق بين الجزئيات والجهود المتفرقة ليجمعها فى خط واحد متكامل يسير فى اتجاه هدف محدد .

إن البديل لعملية التخطيط الإدارى هو العمل المتفرق غير المتناسق الذى قد يؤدى الى تضارب وتناقض فى القرارات والأعمال ويعوق بالتالى الوصول الى النتائج المستهدفة وبحدود الجودة والفاعلية المطلوبة .

القيود : CONSTRAINTS

والعنصر الأخير فى العمل الأدارى هو القيود التى تخضع لها الإدارة فى عملها ، وهى

عبارة عن مجموعة الظروف والموارد والامكانيات التى تحتاجها الادارة أو تضطر للتعامل معها فى حين لا تستطيع السيطرة عليها أو التأثير فيها بشكل مباشر أو سريع .

بمعنى آخر فالقيد هو عامل يؤثر فى كفاءة الإدارة فى حين لا تملك عليه سلطانا حيوياً .

ومن ذلك تنشأ حاجة الإدارة إلى :

* التعرف على تلك القيود بأشكالها المختلفة وتبين آثارها المحتملة فى عملها .

* البحث عن أساليب للعمل الإدارى لا تتناقض وتلك القيود وانما تتعايش معها (أو تستفيد منها فى بعض الحالات) وذلك دون الاخلال بالنتائج الأصلية المستهدفة .

وتتمثل القيود على العمل الإدارى فى أنواع مختلفة أهمها :

* القيود القانونية والسياسية .
* القيود الاقتصادية .
* القيود الاجتماعية والحضارية .
* القيود الفنية والتكنولوجية .

والقيود تنبع أساساً من المناخ المحيط بالادارة ولكن بعضاً منها ينشأ من داخل الوحدة الانتاجية ذاتها (كالقيود التكنولوجية) وعلى هذا الأساس نستطيع الآن أن نناقض بعض الآراء الشائعة فى أوساط الإدارة وأهمها :

* أن القيود على العمل الإدارى تمثل موقفا غير طبيعى وأن الأصل أن تعمل الإدارة بلا قيود ضماناً لفاعلية عملها . ووجه الخطأ فى هذا القول أن القيود تنشأ من طبيعة العمل الإدارى نفسه وهى أمر لا يمكن تجنبه على الإطلاق . قد يكون من الممكن التغلب على الآثار الناتجة عن هذه القيود ، ولكن الإدارة بالقطع ليست مطالبة بمنع القيود أو إزالتها .

* التصور بأن القيود تنشأ فقط من قرارات سلطة أعلى كأن تصدر الدولة قانونا يحرم الإدارة جانباً من حرياتها فى بعض المجالات ، وهذا القول غير صحيح فى إطلاقه حيث

تنشأ القيود لأسباب مختلفة لا تتعلق كلها بالسلطات الأعلى ، ولعل أهم مثال فى هذا الصدد القيود المفروضة على حرية الإدارة بفعل نقص المعلومات عن الظروف المستقبلة ومن ثم عجز الإدارة عن إتخاذ قرار ما .

التصور الشائع بأن وسيلة التغلب على القيود تكمن فى تفويض مزيد من السلطات للمديرين .

والحق أن التعامل الفعـال مع هـذه القيود يكمن في إدراك الإدارة لحقيقتهـا من ناحية ، وإستخدامها لأساليب الإدارة العلمية الحديثة فى التوصل الى القرارات المثلى أخذاً فى الاعتبار القيود المفروضة من ناحية أخرى .

مداخل الإدارة :

عرفت الإدارة دائماً مدخلين أساسيين لعلاج ما يواجهها من مشكلات والبحث عن حلول لها :

* المـدخـل التقليـدى أو مـدخـل التجـربـة والخـطأ (Trial and Errop approach)
* المدخل الحديث أو مدخل الإدارة العلمية (Scientific Management approach)

يقوم المدخل التقليدى للإدارة على الخبرة الشخصية للمدير ورؤيتـه الذاتيـة للأمـور ، ويعتمد عـلى التجربـة دون تقديـر احتمالات النجاح مسبقاً .

بينمـــا

يعتمـد المدخـل الحديث عـلى التحليل الجيـد للمـواقف والبحث عن أسباب المشكلات ، ثم اختيار الحلول البديلة قبل الوصول الى قرار .

هل تريد وصفا تحليلياً لخطوات المدير المعاصر حين يستخدم الإدارة العلمية ؟ إنها كما يلى :

* التحديد الصحيح والدقيق للأهداف والنتائج المطلوب تحقيقها .

* التحليل المتكامل لأبعاد الموقف الذى تتعامل فيه الإدارة وتقدير أثر كل من المتغيرات ذات التأثير على نتائجها وأعمالها .

* البحث الشامل عن الأساليب للتوصل الى الأهداف المقررة والمفاضلة بينها استناداً الى معايير وأسس موضوعية متفق عليها مسبقاً .

* اختيار البديل (أو البدائل الأفضل) وتقدير إحتمالات نجاحها الفعلية .

* التقييم المستمر للانجازات وتوقع الانحرافات عن الأهداف واتخاذ اجراءات تصحيح المسار دون الوقوع فى الأخطاء أو التردى فى الانحرافات فعلاً .

إن منطق الإدارة العلمية ببساطة شديدة هو منطق الإعداد والتدبر ، ثم القياس والتقييم إعتماداً على تصورات شاملة ومحيطة لأبعاد المواقف القائمة والمحتملة مع توفر عنصر القدرة على المناورة واحلال بدائل محل أخرى استجابة لمتطلبات المواقف المتغيرة . ومن ثم يمكن اعتبار مدخل الإدارة العلمية مدخلا حركياً متطوراً لا يتابع الأحداث والمواقف ويجاريها فحسب ، بل يتنبأ بأوضاعها المستقبلة ويعمد الى استباقها وفى كثير من الأحيان يكون الهدف تشكيل المواقف لتتناسب مع متطلبات الإدارة وليس العكس .

ويمكن مقارنة المنطق الأساسى لكل من مدخلى الإدارة كما يلى :

للادارة العليا مدخلان رئيسيان ، يمكن اتباع أيهما ولكن بنتائج جد مختلفة

مدخل التجربة والخطأ	مدخل الادارة العلمية
↓ يتكيف مع الظروف	↓ يكيف الموقف لصالح المنشأة
يستجيب للظروف	يحرك المواقف بما يناسب اهداف الادارة
اسلوب دفاعى	اسلوب هجومى
يقنع بما هو كائن	يحاول الوصول الى مايجب أن يكـون
ادارة ساكنة لا تقبل التغيير	ادارة حركية
نتائج عادية	نتائج متميزة
يعتمد على الخبرة الشخصية والرؤية الذاتية للمدير	*يعتمد على التحليل الجيد للمواقف وبحث أسباب المشكلات ثم اختيار الحلول المحتملة قبل اتخاذ القرار*

مقومات المدير الفعال :

فى ضوء تحليلنا للإدارة وعناصرها (وهو تحليل يظهر أنها عملية ليست هينة على الأقل إن لم تكن صعبة) لابد وأن يتبادر للذهن سؤال منطقى عن المقومات التى تصنع مديراً فعالاً ؟ (والمدير الفعال أو الكفء هو الذى يستطيع تحديد أهداف مرغوبة وذات قيمة ويتمكن من تحقيقها بإستخدام المتاح من الموارد والمعارف إستخداما أمثل) .

والإجابة على هذا التساؤل كانت موضع جدل شديد بين أصحاب النظريات والمدارس الفكرية فى الإدارة (شأنهم فى كل ما يتعلق بالإدارة) ، ولكن هناك أرضية مشتركة ينطلق منها هؤلاء الكتاب تحدد المقومات التالية للمدير الفعال :

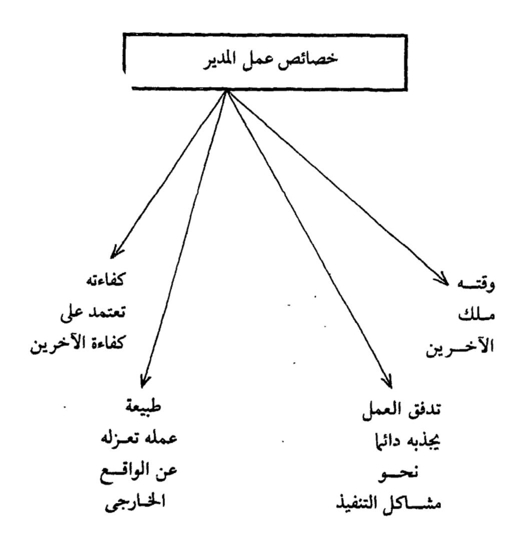
* المعرفة السليمة والمتجددة بأساسيات علوم الإدارة وأساليبها والمستحدثة .

* القدرة الإدارية ويقصد بها الدقة فى تصور المواقف وتحديد المشكلات وإستخدام الأساليب الإدارية المناسبة فى مواقعها السليمة .

* القدرة القيادية ويقصد بها إمكانية التأثير فى سلوك المعاونين وتوجيه هذا السلوك ناحية التحقيق الصحيح للأهداف المحددة .

* الاحاطة والفهم بمجال النشاط موضع الاختصاص (وليس بالضرورة التخصص المهنى التام) والقدرة على فهم أساسيات النشاط وأبعاده الفنية (وليس بالضرورة القدرة على ممارسة العمل الفنى ذاته) .

وتنعكس خصائص عمل المدير على طبيعة المقومات والقدرات اللازمة له حتى يحقق درجة الفعالية الإدارية المرغوبة . ويوضح الشكل التالى أهم هذه الخصائص .



هذه الخصائص الأربعة تجذب المدير بعيداً عن الفعاليـة كيف يواجههـا ويتغلب عليها . . . هذه هى المشكلة . . !

شــكل رقم ١ / ٨

ماذا يفعل المدير فعـلاً ؟

هل الإدارة « موهبة » أم خبرة « مكتسبة » ؟

للاجابة على هذا السؤال السابق دعنا نضع تصوراً محدداً لعمل المديـر يتمثل فى الآتى .

* أن المدير يبدأ عمله بدراسة الموقف المحيط به ومحاولة تبين أبعاده المختلفة ، إن وصف الموقف (أو تقدير الموقف بالتعبير العسكرى) هى مهمة المدير الأولى .

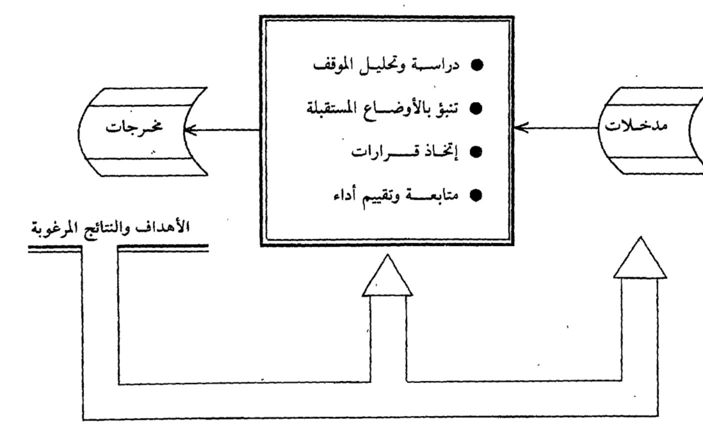
* وبناء على المعلومات المتجمعة عن الموقف ، فان المدير لابد له من تحليل هذا الموقف فى محاولة لاستنتاج العوامل الأساسية المؤثرة وذات الأهمية فى تحديد نتائج عمل الإدارة ، إن تحليل الموقف عملية يستهدف منها المدير أساساً أن يميز بين :
  - العوامل والمتغيرات التى يمكنه السيـطرة عليها والتـأثير فى مستـواها والتحكم فى سلوكها (ونطلق على هذه المجموعة صفة الموارد أو الامكانات) .
  - العوامل والمتغيرات التى لا يمكنه السيطرة عليها والتى يصعب عليـه التحكم فى سلوكها (وتلك نطلق عليها صفة القيود) .

* ويرتبط بتحليل الموقف أن يمتد إهتمـام المديـر الى محاولـة التنبؤ بالأوضـاع المستقبلة للموقف واحتمالات التغيـر فيه ، ومـدى تناسب التغييـرات المحتملة مع أهـداف المدير ، من ذلك يستطيع المدير إعداد سياساته وخططه ليحقق التغيير المرغوب فى أبعاد الموقف على الموارد وأخذاً فى الاعتبار القيود .

* والمدير يحاول بعد ذلك إحداث التغيير المحدد من خلال قرارات مدروسة وباستخدام أساليب مساعدة (منها التحليل الحدى وبحوث العمليات) .

* ولا تنتهى مسئـولية المـدير بـإتخاذ القـرار ، ولكنه يستمـر فى متابعـة التنفيـذ وتقييم الانجازات مع اعطاء الإهتمام الكافى لتتبع ما يحدث بالموقف من تغييرات وما تفرضه عليه تلك التغييرات من ردود فعل أو ما يمكن أن يلجأ اليه لمنع تلك التغييرات وتعديل مسار الأحداث

ويصور الشكل رقم ٩/١ هذا التصور لعمل المدير :


أنشطة
المدير
دراسة وتحليل الموقف
تنبؤ بالأوضاع المستقبلة
إتخاذ قرارات
متابعة وتقييم أداء
مدخلات
مخرجات
الأهداف والنتائج المرغوبة

شكل رقم ٩/١ .

عملية الادارة :

إن عمل المدير يبدأ بتحديد الأهداف ، إنه يستكشف الحاضر ليحدد أين يقف ، ويتنبأ بالأهداف المستقبلة للفترات القادمة .

إن الادارة توضح الخطوات الواجب اتخاذها للانتقال بالعمل من الحاضر الى المستقبل . فالبدائل قد وضحت ، وتم الاتفاق عليها وتحدد موعد الحركة الى الأمام . ومن خلال القيام بالعمل الهادف فيما يتعلق بالأصل الرئيسى للشركة ـ مستقبلها ـ فإن المدير يمارس واحدة من وظائفه انه يخطط .

إن ادارة مشروع ليست فقط تخطيطا . إنها تتضمن بعث الحياة فى الخطة بجمع الأفراد ، والمواد والآلات معا فى علاقة حية .

وكل هذا يجب أن يتم وفقا لتوقيت محدد .

لذلك فإن عمل الادارة يتضمن التخطيط والاعداد للعمل ، أى التخطيط والتنظيم .

إن قوة الادارة توجد مع أو خلال الناس ، ولكن ليس فوقهم . إنها تجد مصدرها فى طرق القيادة والدافعية ، والتعليم ، والارشاد والتوجيه ، والتقويم ، والتفويض ، واعطاء المثل .

وهذا هو عمل المدير :

وبالتالى ، فبالاضافة الى التخطيط والتنظيم ، فالمدير يوجه القوة الخلاقة للناس فى اتجاه أهداف الشركة . إن المدير : يخطط ، وينظم ، ويدفع .

إن الناس يفعلون ما يمثل شيئا مفهوما بالنسبة لهم ، فإذا فهموا ما يجرى حولهم ، فإن رؤيتهم تصبح سهلة . إن جعل العاملين يرون نفس الشيء بطريقة واحدة ، فى نفس الوقت ، يتطلب اتصالات فعالة ، تستهدف أخبارهم بما يجب عليهم عمله .

عمل المدير اذن : التخطيط ، التنظيم ، والدفع ، والتوجيه .

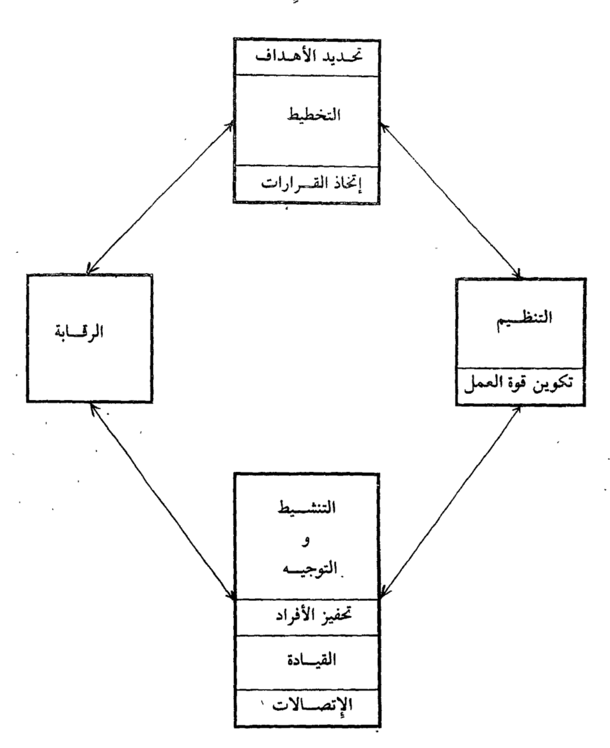
إن هناك سببا واحداً يجعل المدير المعاصر يحتفظ بعمله ، ذلك أنه يؤديه جيدا . يجب عليه أن يركز على بعض الجوانب الهامة . من بينها ، أنه يحدد المتطلبات المالية لذلك الجزء من التنظيم المسئول منه ، وأنه يستطيع أن يمارس عمله فى حدود موازنته ، إنه يحاسب على الجودة والكمية ، وهو يدير ليحافظ عليهما ، إنه مسئول عن الالتزام بمواعيد وهو يدير ليحقق ذلك .

ويستطيع المدير أن يحقق كل ذلك بوضع المعدلات ، وبالقياس ، والمقارنة . إنه ينشىء نظماً لارسال واستقبال البيانات بسرعة ، إنه على وفاق مع لغة الأرقام .

إن المدير يستخرج من تلك الأرقام المعانى التى تمكنه من مقابلة المواعيد المحددة وللمحافظة على المعدلات ، ولكى يطور التخطيط والتنظيم .

فالمدير إذن يخطط وينظم ويدفع ويوجه ويراقب ، تلك هى المجالات العريضة لعمل المدير . ولكنه يضيف الى ذلك بعد النظر والنظام والعناية وتجميع الجهود ، والفعالية للجهود التى يقدمها الآخرون . (أنظر شكل رقم ١ / ١٠)

تلك هى الطريقة الأفضل لاستخدام كلمة الادارة ، ذلك هو عمل المدير .


دورة الإدارة
تحديد الأهداف
التخطيط
إتخاذ القرارات
الرقابة
التنظيم
تكوين قوة العمل
التنشيط
و
التوجيه
تحفيز الأفراد
القيادة
الإتصالات

شكل رقم ١/١٠

ولكن ماذا يدير المديرون ؟ ماذا يخططون ؟ ومن هم الذين يدفعونهم ، ويوجهونهم . ويراقبونهم . . ؟

إن الاجابة على هذه الأسئلة بصفة عامة هى : الرجال ، الأموال ، المواد ، الآلات ، الأسواق ، والوقت وهى ما يعبر عنه بالانجليزية الـ Six : M's وهى : MEN, MONEY, MATERIAL, MACHINERY, MARKETS, AND MINUTES وهى الموارد الشائعة لأى منشأة مهما كانت نوعيتها أو حجمها .

وعلى ذلك فإن المدير لا يوجه العمل الذى اعتاد أن يؤديه فحسب ، بل هناك أكثر من ذلك . فسواء كان يدير متجرا للفاكهة ، أم يدير شركة ضخمة ، فانه يخطط ، وينظم ، ويدفع ، ويوجه ، ويراقب من خلال استخدام أدوات ادارية معينة ، وتتضمن تلك الأدوات ما يلى :

الأهـداف	أي الأغـراض ، الغـايـات للشـركـة ، أو للجزء الذي يتـولاه منها .
الأخلاقيات	أي مستـوى السلوك المـرغـوب لـلوصـول الى أهـداف الشـركة .
السـياسات	أي المبـادىء وقـواعـد الأداء التي تـوجـه العمـل ناحـية الأهـداف .
هيكل التنظيم	أي شبكـة مـراكـز اتخـاذ القـرارات المـدعمـة بـالـسلطة المنـاسبـة ، والـتي تـضمـن انـجـاز العمل على أفضـل وجه .
القيـادة	وهي القيـادة التي يعكسهـا هـو ومعـاونـوه ، التي تدير بتفهم ، وموضوعية ، وجرأة .
النظم ، والاجراءات وطرق العمل	أي التـرتيب المنـظم للروتـين الـذى يحقق أقصى انتاج ، ويخفض الاسراف الى الحد الأدنى .
توصيف الوظائف	أي تحـديـد المسئـوليـات والسلطات للوظـائف المختلفة بالتنظيم .
الروح المعنوية	أي المنـاخ الـذى يشجـع المـرؤوسـين لاستخـدام مـهـاراتهم وآلاتهـم لأداء العـمـل عـلى أحـسـن وجه .
المعـدلات	أي معـايـير طـرق قيـاس وتبليـغ المعلومـات ـ وهى كثيـرة جـدا ـ والتي تضمن بقـاء النـظام الانتـاجى كله في مساره الصحيح .

جـدول رقم ١ / ١

إن العلم بهذه الأدوات ، أو الأساليب ، التى تستخدمها الادارة ، يسهم فى توسيع أفق المدير ، كما أن عملية تجميع وتكامل تلك الأدوات معا هى عملية مثيرة . إن تطور الادارة ونموها عملية بعيدة المدى ومستمرة بلا نهاية . وتحديد وظائف الادارة وتعرفها لا يستغرق وقتا طويلا ، ولكن امتلاك الأفكار وتجربتها ، واثبات صحتها مرة ومرات ، إنما هى عملية مستمرة للتنمية الذاتية لخيرنا جميعا .

ويتجه النمو فى اتجاهات عديدة . . فهناك نقاط دقيقة يجب استيضاحها ومهارات جديدة واجبة التعلم . إن هناك طرقاً أفضل وملاحة للقراءة السريعة ، الاتصال الأفضل ، والتفكير بشكل أكثر تحديداً . إن هناك مهارات لقيادة المؤتمرات ، وطرقاً للتوجيه ، واجراء المقابلات ، وتوجيه الأسئلة بكفاية أعلى .

وبينما يستمر النمو ، فإن مهام المدير واهتماماته تمتد إلى أبعد من مكان عمله ، إلى الموردين ، والعملاء والمساهمين ، الى المجتمع بأسره ، حيث يجب أن يرتبط عمله ايجابيا باحتياجات وآمال ومشاعر كل هؤلاء الناس الذين تتعايش شركته معهم ، كصديق ، وجار ، ومواطن .

إن المدير نفسه ربما لا يفكر فى وظائفه ، ومعارفه ، ومهارته ووجهات نظره باعتبارها « عملا » . وقد يكون من الأفضل أن نطلق عليهم طريقة فى الحياة ، أو فلسفة للحياة . . فالمدير يضيف الى القيم السائدة فى عالمه من خلال نموه وتطوره الشخصى .

الفصل الثانى

نظرية التنظيم

★ أولا - نظرية التنظيم الكلاسيكية :

- خصائص النظرية الكلاسيكية .

★ ثانيا - نظرية البيروقراطية :

- خصائص البيروقراطية .
- مركز الموظف فى التنظيم البيروقراطى .
- دعائم التنظيم البيروقراطى .
- مزايا التنظيم البيروقراطى .
- النقد الرئيسى لنظرية البيروقراطية .
- الدراسات الحديثة لظاهرة البيروقراطية .
- الجمود التنظيمى .

★ ثالثا - نظريات التقسيم الادارى :

★ رابعا - المفاهيم الأساسية للتنظيم الادارى :

الفصل الثانى

نظرية التنظيم

هنـاك عدد متـزايد من النـظريات كل منهـا تسعى الى تفسـير لظاهـرة التنـظيم وتحديد العوامل المؤثرة على السلوك التنظيمى . ويؤدى هذا التعدد فى نظريات التنظيم الى وجود مجالات كبيرة للاختلاف والتعارض فيما بينها الأمر الذى يجعل من الصعب أن نتحدث عن « نظرية التنظيم » التى تعطى تفسيرا شاملا وعاما للظاهرة موضع البحث حيث كل من هذه النظريات تركز على جانب أو آخر من جوانب التنظيم أو تبدأ بمفهوم أو تحيز علمى يجعلها تميل الى أن تختلف عن غيرها من النظريات . وبالتالى فسوف يتضح لنا بعد قليل من البـحث أن المشكلة فى تفهم نظريات التنـــظيم ليست فى تفضيل نظرية على نظرية أخرى ، أو اثبات صحة أو خطأ أى من النظريات المتعددة ، ولكن المشكلة هى كيف يحدث نوع من التجميع والتكامل Integration والتنسيق بين هذه النظريات المختلفة بحيث نخرج فى النهاية بهيكل نظرى Theoritical Model يصلح أساسا لتفسير السلوك التنظيمى والتنبؤ به والتحكم فيه . من جهة أخرى فان مثل هذا الهيكل النظرى المتكامل يعمل على توجيه وترشيد العمل فى مجالات أساسية ثلاث :

- البحث والدراسة العلمية فى موضوع التنظيم .
- التطبيق الادارى فى التنظيمات المختلفة .
- تعليم وتدريب المديرين .

ان وجـود مثل ذلك البناء النظرى المتكامل لاشك يؤثر على الأداء الفعلى للأفراد شاغلى المراكز الادارية فى التنظيمات الفعلية . فالمدير الذى يقتنع بنظرية للتنظيم تركز على « العمل » Work باعتباره العامل الأساسى فى التنظيم والمحرك الأول للسلوك التنظيمى ، يختلف بدون شك فى أدائه وسلوكه الادارى عن المدير الذى يعمل وفقا لنظرية تنظيمية تركز على « الانسان » باعتباره المتغير الرئيسى فى السلوك التنظيمى .

أولا ـ نظرية التنظيم الكلاسيكية :

يطلق تعبير النظريات الكلاسيكية على عدد من نظريات التنظيم التى ظهرت فى العالم الغربى فى أوائل القرن العشرين . ووصفها بالكلاسيكية لا يرجع لكونها ظهرت فى فترة تاريخية مضت وانتهت وبذلك تكتسب صفة القدم والتخلف الزمنى ، ولكن الوصف يستند أساسا الى أسلوب التفكير الذى تقوم عليه هذه النظريات : فقد نشأت النظريات الكلاسيكية للتنظيم وتطورت فلسفيا فى جو يتسم بمجموعة من العوامل والظروف التى أسهمت فى تشكيلها وتطويرها . أهم تلك العوامل الاقتصاد الرأسمالى القائم على المشروع الحر والمنافسة Free Enterprise System والاتجاه الى الترشيد والتفكير المنطقى Rationalism وتفسير السلوك الانسانى والسلوك التنظيمى استنادا الى مفاهيم العلوم الطبيعية النامية فى ذلك الوقت . كذلك فان التطور الصناعى والثورة التكنولوجية التى كانت فى ذروتها فى هذه الفترة جعلت التفكير فى نظريات التنظيم يتلون بالتركيز على العمليات الانتاجية والفنية والتفكير الآلى فى تفسير وتحليل العلاقات بين مكونات التنظيم .

وعلى هذا الأساس فقد كانت نظريات التنظيم الكلاسيكية تقوم على مفاهيم غير ديمقراطية مثل :

- الأمر Command
- الرقابة Control
- التوجيه Direction
- السلطة Authority

ان الروح العامة للنظريات الكلاسيكية هى الاستبدادية حيث استمدت مفاهيمها الرئيسية من مؤسسات تتسم بالتركيز على سلطة الرؤساء وضرورة خضوع المرؤوسين مثل الجيش والكنيسة الكاثوليكية وتنظيمات العمل فى بداية تطورها .

وينطبق تعبير النظريات الكلاسيكية للتنظيم على بعض النظريات منها :

- نظرية البيروقراطية .
- نظرية التقسيم الادارى أو الادارة العامة .

وسنعرض فى هذا التمهيد للخصائص العامة للنظريات الكلاسيكية فى التنظيم ثم نفصل مكونات ومفاهيم كل من النظريتين المشار اليهما .

خصائص النظرية الكلاسيكية :

نظرا لما اتصفت به النظرية الكلاسيكية من سمات خاصة ، فقد أطلق عليها بعض الكتاب لفظ « نموذج الآله » (١) وترجع التسمية الى أن النظرية الكلاسيكية اعتبرت الأفراد العاملين فى التنظيم بمثابة آلات . فالعنصر البشرى فى النظرية الكلاسيكية لم يكن من المتغيرات التى تؤثر فى السلوك التنظيمى ولكنه كان من المعطيات givens التى تتأقلم وتتكيف طبقا لنوع العمل الموكل اليها وظروفه دون أن يكون لها ارادة خاصة . لقد اعتبرت النظرية الكلاسيكية العمل سلعة قابلة للبيع والشراء . واذا نظرنا بشىء من التفصيل الى خصائص النظرية الكلاسيكية نجد أنها تقوم على الافتراضات الآتية :

- يتكون التنظيم من مجموعة من الأعمال والمهام ، وأن وحدة التنظيم الأساسية هى المركز (أو الوظيفة) Position وأن لكل وظيفة وصف محدد يوضح بكل دقة الأعمال والواجبات التى ينبغى على شاغلها القيام بها أى أن واجبات الفرد محددة ، وتتطلب نظرية التنظيم الكلاسيكية أن يقوم الانسان بملاءمة نفسه لمتطلبات العمل (٢) .
- هناك خطوط رسمية للاتصال بين أجزاء التنظيم فى اتجاه يجرى من أعلى الى أسفل فى شكل تعليمات وأوامر تصدر من الادارة الى العاملين دون أن يكون لهؤلاء الآخرين حق المناقشة ، أى أن هناك أسس ثابتة وواضحة للاتصال بين أفراد التنظيم تتفق مع التصميم الرسمى له .
- يطبق التنظيم أساليب للقيادة تقوم على استخدام السلطة والنفوذ Authoritative leadership styles. وتعتمد على الخضوع الكامل من المرؤوسين للرؤساء .
- هناك نطاق محدود للاشراف والرقابة narrow span of control ويشرح اورويك Urwick هذه النقطة الأخيرة فيقول (٣) .

---

(١) March J. and Simon, H., Organizations. N.Y. : Wiley and Sons, 1958.

(٢) Lawrence, P.R. and Lorsch J.W., Organization and Environment : Managing Differentiation and Integration. Boston, Harvard Univ., 1968, P. 164.

(٣) Urwick," Organization as a tecgnical problem " in Papers on the Science og Administration, Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds.) N.Y. Institute of Public Administration. Columbia University Press, 1936, P. 47.

" Students of administration have long recognized that in practice, no human brain should attempt to supervise directly more than five, or at the most, six other individuals whose work is interrelated. "

- كذلك فان النظرية الكلاسيكية للتنظيم تقوم على افتراض صفة الرشد فى كل من المدير والعامل أى فى أعضاء التنظيم بصفة عامة . فالمدير رجل رشيد حين يتخذ قراراته بمعنى أنه يسعى الى تعظيم الانتاجية والعامل أيضا رجل رشيد يسعى الى تحقيق أقصى دخل .

وافتراض الرشد يتطلب افتراض آخر مصاحب له ، وهو توفر المعلومات الكاملة عن الظروف المحيطة والبدائل المتاحة Alternatives لكل من المدير والعامل . وبذلك تصبح عملية اتخاذ القرارات Decision Making عملية حسابية بسيطة وواضحة اذ تتم فى حالة من التأكد التام .

تلك هى الصفات العامة للنظرية الكلاسيكية ، يضاف اليها افتراض آخر أساسى هو أن التنظيم نظام مغلق closed system ومعنى هذا أمرين :

- أنه ليس هناك علاقات بين التنظيم والمجتمع (المناخ) ، أى أن التنظيم لا يعتمد على البيئة المحيطة فى شىء وبالتالى فان الحصول على موارد للتنظيم ليست مشكلة ينبغى العمل على حلها ، بل هى من المعطيات فى النظرية .
- أن السلوك التنظيمى يتحدد تماما بناء على العمليات الداخلية والتكوين الذاتى للتنظيم ، وأنه ليس هناك مؤثرات خارجية على هذا السلوك فالتنظيم منعزل تماما عن مكونات المجتمع الذى يوجد فيه .

من ناحية أخرى فان نظرية التنظيم الكلاسيكية كما سنرى بعد قليل تروج لفكرة النموذج الأمثل للتنظيم " Ideal Type " بمعنى أنها نظرية مثالية الأمر الذى قلل من قدرتها وفعاليتها فى تقديم تفسير واقعى لما يجرى فى تنظيمات العمل فعلا .

ثانيا - البيروقراطية Theory of Bureaucracy

تعتبر نظرية البيروقراطية كما وصفها ماكس ويبر (Max Weber) (١٨٦٤ - ١٩٢٠) هى البداية لنظرية التنظيم العلمية . وقد هدف ويبر من نظريته عن البيروقراطية الى وصف

الجهاز الادارى للتنظيمات وكيف يؤثر على الآداء والسلوك التنظيمى . وتعبير البيروقراطية كما استخدمه ويبر ومن تبعه من علماء التنظيم لا يحمل أى معان غير مرغوبة كما هو شائع فى الاستخدام العادى للكلمة . ولكن ويبر يقصد بتعبير البيروقراطية أن يصف « النموذج المثالى » للتنظيم الذى يقوم على أساس من التقسيم الادارى والعمل المكتبى . وفى تقديمنا لنظرية البيروقراطية سنعتمد أساسا على كتابات ويبر ذاته أولا ثم نقدم بعض النظريات الحديثة التى تناولت بيروقراطية ويبر بالتعديل والتطوير .

● خصائص البيروقراطية :

يقوم التنظيم البيروقراطى فى رأى ماكس ويبر على الخصائص الآتية :

- هناك مجالات للتخصص الوظيفى محددة رسميا وثابتة وتنظم القواعد واللوائح عملية تحديد تلك المجالات الوظيفية .
- توزع الأنشطة والأعمال العادية الضرورية لتسيير دفة التنظيم البيروقراطى على أعضاء التنظيم باعتبارها واجبات رسمية وبطريقة ثابتة ومحددة .
- توزع السلطة اللازمة لاعطاء الأوامر بتنفيذ الواجبات المحددة بشكل رسمى ثابت ووفقا لقواعد واضحة محددة . وتحدد هذه القواعد مدى السلطة التى تمنح لعضو التنظيم البيروقراطى ونوع تلك السلطة .
- هناك طرق وأساليب محددة للعمل وتنفيذ المهام والواجبات وبالتالى لايعين فى التنظيم البيروقراطى الا من كان مؤهلا لأداء تلك المهام بالطرق المحددة .
- ينقسم التنظيم البيروقراطى الى عدة مستويات Levels متخذا شكلا هرميا Hierarchy وبالتالى يوجد نظام حاسم ودقيق من الرئاسة حيث تشرف المستويات العليا من التنظيم البيروقراطى على أعمال وأنشطة المستويات الدنيا . ويسمح هذا النظام للعاملين أو المرؤوسين بأن يتظلموا من قرارات أحد الرؤساء الى المستوى الادارى الأعلى منه بطريقة منظمة ومحددة ، ويسود هذا التنظيم الهرمى البيروقراطى كافة أشكال التنظيمات بغض النظر عن كونها « عامة » أو « خاصة » .
- تعتمد ادارة التنظيم البيروقراطى على المستندات Documents وبالتالى يوجد جهاز من الموظفين والكتبة مهمتهم الاحتفاظ بالوثائق والمستندات ، وعلى هذا الأساس يرى ويبر أن مجموعة العاملين بقسم معين وما يستخدمونه من معدات ووثائق (ملفات) يكونون

« مكتب » أو Bureau وفى المبـدأ يفصل التنظيم البيروقراطى « المكتب » عن النشاط الخاص للموظفين ، بمعنى أن العمل البيروقراطى يجب أن ينفصل ويبتعد عن حياة الموظف الخـاصـة وعلى هذا الأساس فان الأموال العامة والمعدات الخاصة بالتنظيم البيروقراطى يجب أن تفصل تماما عن الملكية الشخصية للموظف . ويرى ويبر أن هذا المبدأ قد نمى وتطور حتى فى الشركات وتنظيمات العمل حيث يفصل صاحب رأس المال بين رأس مال المشروع وبين الأموال الخاصة التى يستخدمها فى حياته . ويرى ويبر أن نظام المشروع الحديث يحمل اتجاهات قوية للاستمرار فى عملية الانفصال هذه بزيادة الاعتماد على المدير المحترف الذى لا يملك شيئا من أصول المشروع .

- أن الادارة المكتبية تحتـاج الى خبرة ومران وتدريب ، ومن ناحية أخرى فحين يكتمل التنظيم البيروقراطى فانة يتطلب عادة كل نشاط وجهد الموظف حتى لو كانت ساعات عمله محددة بمعنى أن العمـل الـرسمى يأتى فى المقـام الأول بالنسبة لوقت الموظف ولا يمكن تأخيره لأداء أعمال خاصة .

- تطبق الادارة البيروقراطية قواعد وتعليمات للعمل تتصف بالشمول والعمومية والثبات النسبى . كذلـك تستخدم الادارة البيروقراطية أنواع القواعد والتعليمات التى يمكن للموظفين تعلمها وفهمها وكلما زاد فهم الموظف لتلك القواعد والاجراءات كلما ارتفعت خبرته وكفاءته .

- **مركز الموظف فى التنظيم البيروقراطى :**

يتحدد مركز الموظف فى التنظيم البيروقراطى استنادا الى الخصائص السابق ذكرها على الوجه الآتى :

- أن شغل وظيفة فى التنظيم البيروقراطى تعتبر « مهنة » Vocation ويتضح ذلك من أن حصول الفرد على وظيفة يتطلب توفر تدريب وخبرة تجبر الشخص على تخصيص وقته وجهـده كله للعمـل . كذلـك فان اختيار الأفـراد لشغل الوظائف يتم بسلسلة من الاختبارات ، كما أن الوظيفة فى التنظيم البيروقراطى تتخذ شكل الواجب duty بمعنى أن دخول الشخص للعمل فى وظيفة بيروقراطية يفيد معنى قبوله لالتزامات محددة فى مقابل الاستقرار الوظيفى وضمان العمل .

يتمتع الموظف فى التنظيم البيروقراطى باحترام وأهمية مصدرهما قواعد ترتيب الوظائف والقواعد التى تحرم اهانة الموظف أو مخالفة أوامره . أى أن الموظف يستمد من عمله فى

التنظيم البيروقراطى قيمة اجتماعية تزيد عن تلك التى يتمتع بها الأفراد خارج التنظيم البيروقراطى . ويرى ويبر أن حصول الموظف على شهادة علمية ، وهى شرط من شروط التوظف ، يساعد فى منحه هذه القيمة الاجتماعية حين يشغل وظيفة بيروقراطية . وتزيد تلك القيمة الاجتماعية للموظف كلما اشتد طلب التنظيمات البيروقراطية على الموظفين أصحاب الشهادات .

- يعين الموظف فى التنظيم البيروقراطى بواسطة سلطة عليا ، اذن يعتبر التعيين أساسا لاكتساب صفة الموظف البيروقراطى وبالتالى فان الشخص الذى ينتخب لأداء عمل معين لا يعتبر بيروقراطيا .
- يحتفظ الموظف البيروقراطى بوظيفته مدى الحياة عادة ويتقاضى راتبا محددا كما يحصل على معاش ثابت عند التقاعد .
- يتدرج الموظف البيروقراطى فى سلم الوظائف ويعتبر هذا التدرج أساس تطوره الوظيفى .

كما نرى فان تحديد دور الموظف فى التنظيم البيروقراطى ينبثق من طبيعة هذا التنظيم ذاته . فالشخص مطالب بأداء واجبات محددة وهو يؤديها بطرق معينة تم تدريبه عليها ويخضع فى ذلك لرقابة واشراف المستويات الادارية العليا . والموظف البيروقراطى انسان مثالى يفصل بين حياته الخاصة وبين عمله فى التنظيم ، وهو يتناول أجرا محددا لقاء قبوله التزامات وأعباء وظيفته . من ناحية أخرى فأساس التقدم الوحيد أمامه هو الترقى فى السلم الوظيفى وفقا للقواعد والاجراءات التى يحددها التنظيم .

دعائم التنظيم البيروقراطى :

يرى ويبر أن هناك عدة ظروف موضوعية تؤدى الى قيام التنظيم البيروقراطى هى :

- تطور الاقتصاد النقدى وامكانية دفع أجور ومرتبات نقدية للموظفين .
- توفر نظام ضريبى يسمح للجهاز البيروقراطى الحكومى بالحصول على دخل ثابت .

ويرى ويبر أن هذين العاملين متلازمان بمعنى أن وجود النظام الضريبى يتطلب ضرورة قيام الاقتصاد النقدى ويؤكد ويبر ذلك بأن درجة التنظيم فى المجتمعات الحضرية أعلى منها فى المجتمعات غير الحضرية والسبب فى رأيه هو سيادة الاقتصاد النقدى فى النوع

الأول من المجتمعات واختفاته فى الثانى . كذلك يرى ويبر أن ازدياد حجم العمل والأعباء فى الدولة الحديثة من الأسس المشجعة لقيام التنظيم البيروقراطى .

مزايا التنظيم البيروقراطى :

ويرى ماكس ويبر أن الفرق بين التنظيم البيروقراطى المتكامل وبين غيره من التنظيمات هو كالفرق بين الآلة الحديثة ووسائل الانتاج اليدوية البدائية . ويحدد ويبر مزايا التنظيم البيروقراطى فى :

- الدقة .
- المعرفة الكاملة بالمستندات .
- السرعة .
- الاستمرار .
- الوضوح .
- الوحـــدة .
- الخضوع الكامل للرؤساء .
- تخفيض التكلفة الانسانية والاقتصادية للعمل .
- تخفيض الاحتكاك بين الأفراد .

كذلـك فان التنظيم البيروقراطى يعطى الفرصة لتطبيق مبدأ التخصص الوظيفى والافادة من مزاياه .

ووفقا لفلسفة ماكس ويبر فان النمط البيروقراطى من التنظيم لا يقتصر على الأجهزة والتنظيمات الحكومية أى ما يعبر عنه بمجال الادارة العامة Public Administration ولكنه يسود كافة مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية .

ويقوم النموذج البيروقراطى لويبر على أساس الاعتقاد فى مبدأ الرشد الذى يتخذ شكلين فى تفكير ماكس ويبر :

- استخـدام طرق وأسـاليب دقيقة لتحقيق أهداف محددة مع الدقة الكاملة فى اختيار الوسائل بما يحقق الغايات .
- المنـطق العلمى السليم فى تفسـير الأمور وادراك العالم المحيط ورفض كل الأساليب والمعتقدات غير العلمية فى التفسير .

ان أسلوب ويبر فى وصف النموذج البيروقراطى يؤدى الى نمو الانسان بشكل مقيد محدود ، فالفرد فى التنظيم البيروقراطى يخضع لقواعد وتعليمات محددة ويمارس واجبات بذاتها وبطرق حددت له . وبالتالى فان حرية الانسان وسلوكه الشخصى يقيدهما نمط التنظيم ويحد من انطلاقهما وتطورهما ، وقد عبر ويبر عن خوفه من أن تؤدى زيادة استخدام الأسلوب البيروقراطى فى التنظيم (رغم مزاياه التى تفوق كل أشكال التنظيم الأخرى) الى تهديد حرية الفرد والقضاء على الديمقراطية .

والآن فى محاول لتحليل وتقييم نظرية البيروقراطية لويبر يحسن أن نركز أهم خصائص التنظيم البيروقراطى كما وردت فى هذه النظرية .

- درجة عالية من التخصص الوظيفى وتقسيم العمل .
- هيكل هرمى للسلطة مع تحديد لمجالات النفوذ والمسئولية .
- سيادة العلاقات الموضوعية (غير الشخصية) بين أعضاء التنظيم .
- اختيار أعضاء التنظيم على أساس المقدرة والمعرفة الفنية .
- التمييز بين الدخل والممتلكات الرسمية ودخل الموظف الخاص وثروته .

وفى ضوء هذه الخصائص فان النقد الرئيسى للنظرية يتركز فى الآتى

- اهمال الفرد ومعاملته على أنه آلة واغفال الطبيعة النفسية والاجتماعية للانسان الأمر الذى يؤدى الى احتمال حدوث نتائج غير متوقعة تؤدى الى انخفاض كفاءة التنظيم بدلا من ارتفاعها .
- أن بعض المبادىء التى يقوم عليها التنظيم البيروقراطى قد تساعد على الاهمال وانخفاض الكفاءة مثل مبدأ الترقية بالأقدمية .
- أن التركيز فى تطبيق مبدأ « الرقابةوالاشراف » يؤدى الى زيادة احتمال محاولة الانحراف عن القواعد والتعليمات ، الأمر الذى يؤدى الى مزيد من الرقابة والاشراف وبالتالى المزيد من النتائج غير المتوقعة وفى النهاية يصل التنظيم الى موقف غريب يتميز بانخفاض الكفاءة وتخصيص جانب كبير من الموارد للقيام بالأعمال الرقابية وترك الأهداف أو الأعمال الأساسية للتنظيم دون تنفيذ حقيقى يتناسب مع تكلفة العملى الرقابى .
- هناك تناقض واضح بين خصائص التنظيم المثالى كما حددها ماكس ويبر ، مثال ذلك

التناقض بين فكرة التدرج الهرمى فى الرئاسة والادارة استنادا الى السلطة وبين فكرة الخبرة والتدريب كأساس لاختيار الموظفين .

- نقد آخر يوجه لنظرية البيروقراطية هو أن نجاح التنظيم وفعاليته لايتوقفان فحسب على الخصائص الذاتية أو الداخلية له ، بل أيضا على العوامل والمؤثرات الخارجية ، ويعاب على ويبر أنه يرى التنظيم على أنه نظام مغلق وليس نظاما مفتوحا يؤثر فى البيئة يتأثر بها .

ولكن هل تعنى هذه الانتقادات أن نظرية النموذج البيروقراطى المثالى غير صالحة تماما ؟ نستطيع الاجابة على هذا السؤال بأن هذا النموذج لا يصلح لوصف طبيعة العمل بتنظيم قائم ولكنه يصلح كأساس للمقارنة حيث تقارن التنظيمات الفعلية بهذا النموذج المثالى للتعرف على أوجه النقص فيها ومحاولة تلافيها .

الدراسات الحديثة لظاهرة البيروقراطية :

بعد هذا الاستعراض لنظرية البيروقراطية كما قدمها ماكس ويبر ، فاننا نقدم الآن دراسة من نوع مختلف حيث نعرض لبعض الدراسات الحديثة لظاهرة البيروقراطية محاولين التوصل الى ملامح عامة للتنظيم البيروقراطى كما يبدو فى الواقع بعيدا عن الاطار النظرى .

مشكلة الروتين :

الروتين من الكلمات الشائعة التى تعكس تعقد الاجراءات وجمود القواعد والقوانين بالأجهزة الحكومية . ولا شك أن كل منا يعانى بطريقة أو بأخرى بعض مظاهر الروتين فى اتصالاته بالأجهزة المختلفة ولكن ما هى مظاهر الروتين فى التنظيم البيروقراطى ؟

كذلك نما الاتجاه الى تفسير البيروقراطية على أنها مصدر الروتين وتعقد الاجراءات وصعوبة التعامل مع الجماهير . ولا شك أن هذا هو المفهوم الشائع لكلمة البيروقراطية حيث ترتبط فى الأذهان بصورة الموظف الحكومى الذى لا يملك سوى تطبيق القواعد الجامدة بحذافيرها ولا يملك أو لا يحاول التصرف وفقا لمقتضيات كل حالة . ويحدد كروزير (١) أنه يقبل هذا التعريف للبيروقراطية ويقوم بدراستها على أساس أنها ظاهرة الروتين والتعقد والجمود فى التنظيمات والتى تتخذ مظاهر ثلاثة :

(١) Crozier, M. The Bureaucratic Phenomenon, Chicago : The University of Chicago Press, 1964.

المظهر الأول :

هو عدم شعور العاملين بالانتهاء الى تنظيم موحد وعدم ادراكهم لأهداف التنظيم العامة ، وفى بعض الأحيان قد تكون هناك تصرفات تعمد الى افشال التنظيم بأن نرى الموظف غير مكترث بالمحافظة على ممتلكات المشروع مما يؤدى لضياع أموال أو مستندات هامة . هذا الشعور بالسلبية وعدم الاكتراث يعتبر واحدا من أخطر مظاهر الروتين والبيروقراطية اذ يمتد من فرد الى آخر حتى يعم المشروع بأكمله ويصبح كالداء الخطير لا يفيد فيه علاج .

المظهر الثانى :

جمود الروتين وانعزال الأفراد وانفصالهم عن بعضهم البعض حيث تسود المنافسة القاتلة على فرص تحسين أمورهم المعيشية وينعدم بذلك شعور الجماعة ويسود شعور الفردية والأنانية .

المظهر الثالث :

ومظهر آخر للروتين هو تركيز المسئوليات وسلطة اتخاذ القرارات فى أيدى فئة قليلة فى أعلى المستويات الادارية بعيدا عن مجالات الاحتكاك اليومى بالجماهير واحتياجاتهم ، والنتيجة أن الأشخاص الذين يتعاملون مع الجماهير يوميا ويعهد اليهم بأعمال التنفيذ تتجمع لديهم حصيلة هامة من المعلومات لا يفيدون منها حيث أنهم لا يملكون سلطة اتخاذ القرارات ، بينما أصحاب السلطة فى قمة التنظيم لا يحصلون على المعلومات الضرورية التى تساعدهم على تفهم الموقف واتخاذ القرارات المناسبة . لذلك نجد أن الرئيس الذى يملك حق اتخاذ القرارات يعتمد على مرؤوسيه لامداده بمعلومات غير صحيحة لاخفاء أخطاءهم أو مخالفاتهم للقواعد واللوائح واما بالمساومة حيث يحصلون على امتيازات غير عادية نتيجة لسيطرتهم على هذه الناحية الهامة .

مصـدر الروتين :

يتساءل كروزير عن مصدر الروتين فى التنظيم البيروقراطى وهل هو الصفات الشخصية للموظف ؟ ويجد كروزير اجابته بأن مصدر الروتين ليس الفرد فى حد ذاته ولكنه تأثير جماعة العمل وجو العمل على الفرد . اذ الموظف الجديد حين يأتى للعمل يواجه بتقاليد وعادات معينة اتفقت عليها الجماعة وتعارفت عليها منذ أمد طويل وازاء هذا الموقف يكون أمام الموظف أحد حلين : اما أن ينصاع لتقاليد الجماعة والعرف الجارى العمل به وهذا شرط قبول الجماعة له كعضو بها ، واما أن يقاوم هذه التقاليد ويرفض الانصياع لها ومن ثم عليه أن يواجه غضب الجماعة ورفضها اياه كعضو بها وانعزاله عن مجموعة الزملاء وهذا ما لا يستطيع كثير من الأفراد تحملة والنتيجة النهائية هى خضوع الفرد للجماعة وقبوله لتقاليدها كأساس لسلوكه فى العمل وسرعان ما تضم قائمة الروتين اسما جديدا .

وتزداد مشكلة الروتين تعقدا حين تتضح الحاجة الى معالجة مشاكل تعقد الاجراءات وصعوبة الاتصالات فتصدر مجموعة جديدة من القواعد والنظم هدفها التيسير والتبسيط ولكن مثل هذه القواعد والنظم الجديدة ستؤدى بالضرورة الى تغيير أنماط السلوك السائدة لذلك تواجه عادة بمقاومة من المختصين مما يؤدى الى فرضها بالقوة من مستويات الاشراف العليا وبالتالى تكون النتيجة مزيدا من المركزية والتعقيد .

ان المشكلة الحقيقية فى موضوع البيروقراطية هى عدم رغبة الموظف فى تحمل المسئولية واتخاذ القرارات ، اذ أن ذلك سوف يفتح الباب أمام المنافسة الشخصية والصراع من أجل التقدم وبالتالى يقلل من الاستقرار الذى يتمتع به الموظف الذى يحتمى بالقواعد واللوائح ويترك مخاطر المسئولية ومتاعب السلطة لمن هم أعلى منه فى المستوى . أن الروتين يحمى الفرد من رؤسائه وزملاءه وبالتالى فالكل لديه الحافز على المحافظة عليه وتدعيمه .

آثار الروتين فى الأجهزة البيروقراطية :

تتضح آثار الروتين فى التنظيمات البيروقراطية فى انخفاض انتاجية العاملين وتدهور روحهم المعنوية . وفى الغالب نجد أن الشكوى بين العاملين عامة من كمية العمل بغض النظر عن نوع أو طبيعة العمل ذاته . من ناحية أخرى تظهر آثار الروتين فى شكل انعزال اجتماعى ونقص أواصر الصداقة بين أفراد المجموعة الواحدة .

الحلقة الجهنمية للبيروقراطية :

ان الروتين ونواحى الجمود والتعقيد فى النظم البيروقراطية انما هى عناصر متداخلة لما يمكن أن يسمى الحلقة الجهنمية التى تنمو خلال مقاومة الفرد للقيود والقواعد التى تفرض فى النظم البيروقراطية . أن نظرية البيروقراطية فى اطارها الذى حدده ماكس ويبر تدعى أن النظام البيروقراطى هو النوع الأمثل للتنظيم وهو أكثر التنظيمات كفاءة وانتاجية ، ولكن نتائج البحوث لم تؤكد هذا الادعاء ، ذلك أن التنظيم البيروقراطى محدود فى قدرته على التطور والتغيير .

وقد حاول كروزير أن يحدد عناصر هذه الحلقة الجهنمية للبيروقراطية فى الآتى :

- القواعد التى تحدد بالتفصيل وظائف كل شخص فى التنظيم وتوضع دون أى اعتبار للعامل الشخصى . انها تصف السلوك الذى يجب اتباعه فى كل حالة وتحدد من الذى سيقوم بأداء كل عمل ، كما تحدد مجالات الترقى والتقدم .

ومن مثل هذه القواعد قاعدة الترقية بالأقدمية فى مثل تلك القواعد نجد أن شخصية الفرد وامكانيات ليست محل اعتبار وبالتالى يضعف الحافز على الابتكار والعمل ، حيث أن مجالات التقدم والترقى محددة مسبقا وليس هناك امكانية لتغييرها عن طريق الكفاءة الشخصية ، فى مثل هذه الحالة تنعدم سلطة الرئيس الفعلية على مرؤوسيه اذ ينعدم اعتماد المرؤوس على رئيسه لمساعدته على الترقى والتقدم حيث لا يعدو دور الرئيس تطبيق اللوائح والقوانين دون أن يكون له نفوذ شخصى .

- تركيز سلطة اتخاذ القرارات فى التنظيم البيروقراطى فى أيدى أناس يبعدون بحكم مناصبهم عن ميدان العمل الحقيقى للتنظيم . ان سلطة اتخاذ القرارات ، وتفسيرها وتفسير القواعد والقوانين كذا القدرة على تغييرها تتجه الى البعد عن مكان تطبيق هذه القواعد . ان المركزية فى اتخاذ القرارات تؤدى الى الجمود حيث لا يحصل متخذ القرارات على المعلومات اللازمة له . ان المركزية فى التنظيم البيروقراطى تهدف الى منع التحيز والمحسوبية ومنع الرؤساء من التصرف حسب أهوائهم الشخصية ولكنها فى الوقت ذاته تضعف الفرص أمام الأفراد للتصرف حسب متطلبات الموقف ومن هنا ينشأ الجمود والشكوى من صعوبة الاجراءات وتعقدها .

ـ العنصر الثالث من عناصر الحلقة الجهنمية للبيروقراطية هو انعزال فئات العاملين المختلفة وخضوع الفرد لضغط الجماعة . ان التنظيم البيروقراطى يتألف من مجموعة من المستويات الادارية موضوع بعضها فوق بعض دون أن تكون هناك اتصالات كافية بينها . هذا الانعزال يجعل الفرد داخل كل مستوى أو طبقة معرض لضغط غير عادى من زملائه فى نفس المستوى اذ يصبح هؤلاء الزملاء هم القوة الوحيدة التى تفصل الفرد عن باقى التنظيم وحيث أن المنافسة بين أفراد المستوى الواحد مطلوبة فان الطريقة الوحيدة للتمييز بينهم هى الأقدمية وبالتالى تنعدم المنافسة بين أفراد المستوى الواحد وتصير المنافسة بين المستويات المختلفة . فى ظل هذا الوضع يجب على الفرد الامتثال للقواعد والنظم والاجراءات والتقاليد التى تضعها الجماعة التى يعمل معها . ان الجماعة تنمو فى محاولة لحماية نفسها ضد الجماعات الأخرى وضد التنظيم بأكمله حيث أن انفصال المستويات وانعزالها يجعل كل مستوى يفكر فى مصلحته الخاصة وينفصل عن أهداف التنظيم كوحدة .

هذه العوامل تتفاعل وينتج عنها صعوبات وتعقيدات تنعكس على كفاءة التنظيم وانتاجيته مما يؤدى الى تدعيم المركزية والقواعد الغير شخصية للعمل للبيروقراطية وهما مصدرا عناصر الحلقة الجهنمية .

البيروقراطية الجديدة (١) :

يرى دونز أن التنظيمات البيروقراطية تنشأ بطريقة من الطرق الأربعة التالية :

ـ ينشأ التنظيم البيروقراطى نتيجة لتجمع عدد من الأفراد حول زعيم أو قائد بطولى charismatic leader ورغبة منهم فى المحافظة على أفكاره ومعتقداته يتحولون الى تنظيم بيروقراطى (حزب مثلا) ويطلق ماكس ويبر على هذه العملية تعبير Routinization of charisma (٢) .

ـ ينشأ التنظيم البيروقراطى من العدم بقرار من شخص أو مجموعة من الأشخاص لتأدية

(١) Downs, A. Inside Bureaucracy, Boston, Brown and Co., 1967 .

(٢) Weber, M., The Theory of Social and Economic Organization Op. Cit., p. 363.

وظيفة معينة يعتقدون أنها مفيدة ومطلوبة . ومثال ذلك أن يقرر جماعة من العلماء تكوين اتحاد يضمهم ويدافع عن مصالحهم .

- قد ينشأ التنظيم البيروقراطى نتيجة لانسلاخة عن تنظيم قائم فعلا .
- قد ينشأ التنظيم بارادة بعض الأفراد الذين يروجون لفكرة أو عقيدة معينة .

وتتفق هذه الطرق الأربعة فى الآتى :

- أن التنظيم يكون تحت سيطرة بعض الموجهين أو المتحمسين فى بداية انشاءه مهما كانت الطريقة التى أنشىء بها .
- أن التنظيم البيروقراطى يمر عادة بمرحلة مبكرة من النمو السريع ، كما أن التنظيم البيروقراطى لابد وأن يحصل على معونة من المجتمع المحيط به حتى يمكنه البقاء والاستمرار .

ويرى دونز أن الأسباب الرئيسية لنمو التنظيم البيروقراطى أو انهياره وكذلك التغيرات البعيدة المدى فيه مرجعها عوامل خارجية فى المجتمع أو البيئة المحيطة وليست عوامل داخلية بحتة . أى أن نظرية دونز تقبل فكرة النظام المغلق للبيروقراطية التى لا تعترف بأثر المجتمع على التنظيم .

من ناحية أخرى فان نظرية دونز تفترض أنه اذا كانت الغالبية من شاغلى الوظائف الرئيسية بالتنظيم البيروقراطى من نوعية معينة من حيث السلوك ، فان التنظيم وسلوكه سوف يتصفان بخصائص هذا النوع من البيروقراطيين . ويستطيع التنظيم البيروقراطى أن يحتفظ بأفراد على مستوى عال من الكفاءة بين أعضائه حتى ولو كان يعانى من جمود فى النمو والاتساع ، اذا كان يزيد من الحوافز التى يمنحها لهؤلاء الأفراد .

كذلك يلاحظ دونز أن كل التنظيمات البيروقراطية لها ميول طبيعية للنمو والاتساع وأنه كلما قدم العهد بالتنظيم كلما حدث الآتى :

- تزداد كفاءة التنظيم من خلال عملية التنظيم واكتساب الخبرة .
- تنمو نظم من القواعد والاجراءات العامة التى تشمل معظم أنشطة التنظيم .

- يتحول اهتمام أعضاء التنظيم من تأدية الوظائف التى أنشىء من أجلها الى المحافظة على بقاء التنظيم وضمان نموه باعتباره مؤسسة مستقلة .
- تميل نسبة الاداريين بالتنظيم الى الزيادة .
- يميل التنظيم ليصبح أكثر تحفظا ألا اذا واجه فترات من النمو السريع أو تغيرت الادارة العليا به .
- يتسع مجال الوظائف التى يقوم بها التنظيم .

ومن الاستنتاجات الهامة التى يخرج بها دونز من دراسته أن التنظيم الذى يتهدده الغاء بعض الوظائف الأساسية ، يعمد الى تنمية وظائف أخرى بديلة لكى يتمكن من البقاء والاستمرار .

وتحدد نظرية البيروقراطية الحديثة العناصر الآتية للتنظيم البيروقراطى :

- هيكل هرمى للسلطة الرسميه .
- هيكل رسمى للخطوط وشبكات الاتصالات فى التنظيم .
- نظم شاملة من القواعد والتعليمات الرسمية .
- هيكل غير رسمى من السلطة الى جانب الهيكل الرسمى .
- خطوط وشبكات اتصالات شخصية وغير رسمية بين أعضاء التنظيم .
- وظائف وأنشطة محددة بشكل رسمى وموضوعى .
- ولاء شخصى واندماج فى العمل خاصة بين رجال الادارة العليا .

ولا شك أن هذه الخصائص التى يذكرها دونز تختلف فى جانب أساسى منها عن خصائص التنظيم البيروقراطى كما حددها ماكس ويبر ، اذ نجد النظرية الجديدة تضم أفكار تتسم كلها بقبول أثر العنصر الانسانى وطبيعة العلاقات الانسانية على السلوك التنظيمى .

ان الفارق الأساسى اذن هو أن نظرية البيروقراطية الحديثة قد أدخلت العنصر الأنسانى والسلوك البشرى كمتغير أساسي من محددات السلوك التنظيمى ، كما أن اعتراف البيروقراطية الحديثة بالتنظيمات غير الرسمية informal يمثل انحرافا أساسيا عن خط التفكير الرئيسى للنظرية الكلاسيكية .

من ناحية أخرى تتبنى النظرية الحديثة فكرة أن أجزاء التنظيم تتنافس

مع بعضها البعض الأمر الذى يؤدى الى تغليب كل منها لأهدافها الخاصة على الأهداف العامة للتنظيم وبالتالى تقل الانجازات الكلية للتنظيم عن المستهدف .

كذلك تشير النظرية الحديثة للبيروقراطية الى أن التنظيمات التى تعمل فى بيئة تتصف بالتغير السريع المستمر وبعدم التأكد تميل الى الاعتماد وبدرجة كبيرة على التنظيمات والاجراءات غير الرسمية بها .

كذلك نرى أيضا اختلافا أساسيا وجوهريا بين النظرية الحديثة للبيروقراطية وبين نظرية ماكس ويبر . فالأخيرة تنكر وجود تحيزات شخصية فى العمل البيروقراطى وتصف حالة من الفصل التام بين الواجبات الرسمية وبين المصالح الشخصية للبيروقراطى ، على حين تقدم النظرية الحديثة فروضا تؤكد سيطرة العوامل الانسانية الشخصية على السلوك التنظيمى . لذلك تشير النظرية الحديثة الى ظاهرة هامة وخطيرة هى احتمال وجود تعارض وتناقض بين أهداف التنظيم العامة وبين الأهداف الشخصية لأعضاء التنظيم . وتوضح النظرية الحديثة أنه فى حالة وجود مثل هذا التناقض فان الحل سيكون بتغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة مما يهدد بانهيار التنظيم البيروقراطى وفشله فى تحقيق أهدافه .

وتوضح النظرية الحديثة أن سلوك أعضاء التنظيم البيروقراطى يتحدد وفقا للتفاعل بين تكوينهم النفسى والاجتماعى من ناحية وبين ظروف وطبيعة العمل و التنظيم من ناحية أخرى . كذلك تفترض النظرية أن الموظف البيروقراطى الذى يتصف بالمبادرة والسلوك الابتكارى يميل الى أن يعانى من الاحباط والفشل أكثر مما يحتمل بالنسبة للبيروقراطيين الذين يهدفون الى مجرد البقاء والاحتفاظ بالأوضاع على ما هى عليه .

وبصفة عامة تعكس النظرية الحديثة للبيروقراطية أثر الدراسات السلوكية حيث تعترف بأن هناك اختلافا أساسيا فى دوافع واتجاهات وميول الأفراد العاملين بالتنظيمات البيروقراطية وتباين فى تركيبهم النفسى والاجتماعى بصفة عامة ، وأن الاختلافات والفروق الشخصية تنعكس على السلوك الانسانى داخل التنظيم . وبالتالى فالنظرية الحديثة ترفض فكرة أن هناك نمطاً معيناً من السلوك البيروقراطى ينطبق على كل أعضاء التنظيمات البيروقراطية بلا تفرقة stereotype وتفرق النظرية الحديثة بين خمسة أنواع من البيروقراطيين :

ـ المتسلقين climbers وهم يركزون اهتمامهم فى الحصول على القوة والدخل السريع

والسلطة وبالتالى تتشكل تصرفاتهم وأنماط سلوكهم تبعا لهذه المفاهيم والقيم التى يؤمنون بها .

- **المحافظين** conservers وهم يقدسون السهولة فى العمل والأمن والضمان security فأقصى ما يسعـون اليه هو المحافظة على القدر من القوة أو الدخل أو الهيبة الذى يحصلون عليه فعلا ولا يسعون الى زيادته أو تعظيمه maximize كما يحاول المتسلقون .
- **المتحمسين** zeelots وهؤلاء يخلصون لسياسة أو مفهوم أو مبدأ محدد وبالتالى فهم يسعون الى القوة والسيطرة كهدف فى حد ذاته وكوسيلة لتحقيق السياسات التى يؤمنون بها .
- **الملتـزمين** advocates وهؤلاء يخلصون لمبادىء أعم وأشمل من المتحمسين . فهم يخلصون للتنظيم ككل وبالتالى فهم فى سعيهم الى القوة انما يعبرون عن رغبتهم فى التأثير على التنظيم ككل .
- **السياسيين** statesmen وهؤلاء يبدون اهتماما بالمشاكل العامة للمجتمع ولا يحصرون تفكيرهم فى حدود التنظيم فقط . وبالتالى فهم فى سلوكهم انما يحاولون خدمة المجتمع من خلال توجيه أعمال التنظيم .

وبالرغم من هذه الاختلافات الفردية ، فان دونز يرى بأن التنظيم البيروقراطى فى حد ذاته عادة ما يضع ضغوطا على أعضاءه لتحويلهم جميعا الى محافظين فى الأجل الطويل .

وفيما يختص بمشاكل الرقابة وأساليبها فى التنظيمات البيروقراطية فان نظرية دونز تفترض ما يلى :

- أن جانبا كبيرا من النشاط والموارد فى التنظيم البيروقراطى لا يستغل فى تحقيق أهداف التنظيم .
- انه من الصعب أن تتم مراقبة السلوك البيروقراطى مراقبة تامة .
- أنه كلما كبر حجم التنظيم كلما قلت فاعلية الرقابة التى يمارسها أعضاء الادارة العليا .
- أنه كلما كبر حجم التنظيم كلما أصبح التنسيق بين أجزائه أقل وأسوأ .

ـ أنه كلما زادت جهود المشرفين فى الرقابة كلما زادت جهود المرؤوسين فى محاولة الافلات من الرقابة أو التغلب عليها .

ـ يترتب على الصراع بين المستويات والأجزاء المختلفة فى التنظيم انتقال السلطة والقوة الى المستويات الأعلى .

ـ أن محاولة الرقابة على التنظيم البيروقراطى الكبير تؤدى الى تعدد أجهزة الرقابة وتداخل أوجه نشاطها . ويعبر دونز عن ذلك بما يسميه « قانون ازدواج الرقابة » .

ـ هناك اتجاه متزايد للمبالغة فى حجم وعدد تقارير وبيانات الرقابة بغض النظر عن طبيعة وأهمية الأعمال موضع الرقابة .

الجمود التنظيمى :

ينشأ الجمود التنظيمى نتيجة لبعد المسافة بين المستويات الدنيا من التنظيم وبين المستويات الأعلى ، وبالتالى فكلما كبر حجم التنظيم ، كلما أدى ذلك الى ابتعاد مراكز اتخاذ القرارات عن مراكز التنفيذ الفعلى الأمر الذى يقلل من حرية المستويات الدنيا فى الحركة ويخفض من قدرتها على التصرف ، كذلك تتجه عملية اتخاذ القرارات الى البطأ واستنفاذ وقت أطول . وينعكس هذا فى شكل جمود فى العمل وبطء فى الاجراءات . يتضح اذن من هذا العرض للنظرية الحديثة للبيروقراطية مدى اختلافها عن نظرية ويبر . والصفة الأساسية التى تميز هذه الاتجاهات الحديثة فى دراسة البيروقراطية هى ادخال العنصر البشرى والبيئة المحيطة كمحددات أساسية للسلوك البيروقراطى .

ثالثا ـ نظريات التقسيم الادارى : Theories of Departmentalization

بعد ثبوت فشل نظرية البيروقراطية فى تقديم تفسير سليم للسلوك التنظيمى بدأ تيار جديد من التفكير فى موضوع التنظيم ينمو ويقوى . وقد عبر كتاب كثيرون عن هذا التيار الجديد الذى نطلق عليه اسم نظريات التقسيم الادارى .

وتشارك نظريات التقسيم الادارى (أو الادارة الاداريه) نظرية البيروقراطية خصائصها العامة من حيث التركيز على العمليات الداخلية للتنظيم ، والاهتمام بمظاهر

الآداء المادى أو الفسيولوجى للعمال أى نظرتهم الى العمل من الناحية الفسيولوجية أساسا وليس من الناحية الانسانية .

والمشكلة الأساسية التى اهتمت بها نظريات التقسيم الادارى هى الآتية :

أخذا فى الاعتبار أن للتنظيم هدفا معينا يسعى للوصول اليه ، فان من الممكن تحديد وحدات العمل الضرورية لتحقيق هذا الهدف وتتضمن تلك الأعمال عادة أنشطة مختلفة فى مجالات الانتاج والخدمات . كذلك تنطوى تلك الأعمال على أنشطة رقابية وادارية مختلفة تهدف الى التنسيق بين وحدات العمل المختلفة وتأتى بعد ذلك عملية تجميع تلك الوحدات من العمل فى وظائف ، ثم تركيب الوظائف فى وحدات ادارية صغيرة وتجميع الوحدات الادارية الصغيرة فى وحدات ادارية أكبر وهكذا الى أن تصل بالتنظيم الى عدد من الادارات العليا أو الرئيسية .

والمعيار الأساسى الذى تستخدمه نظريات التقسيم الادارى هو أن تتم عمليات التنظيم تلك بشكل يجعل نفقات العمل والأداء أقل ما يمكن . وعلى هذا الأساس فان نظريات التقسيم تعطينا الأسلوب التقليدى أو الكلاسيكى فى التنظيم Organizing والذى يتلخص فى الخطوات الآتية :

- تحديد الهدف .
- تعيين الأعمال والأنشطة اللازمة لتحقيق الهدف .
- تجميع الأعمال أو الأنشطة المتماثلة أو المتكاملة فى وظائف (Jobs) .
- تجميع الوظائف المتماثلة أو المتكاملة فى أقسام sections
- تجميع الأقسام المتشابهة أو المتكاملة فى ادارات departments

وتنظر نظرية التقسيم الى القسم أو الادارة (department) باعتباره مجموعة من الأنشطة ينبغى اعادة توزيعها على الأفراد العاملين بالقسم أو الادارة وهنا تمثل مشكلة التوزيع Assignmemt Problem ركنا أساسيا من أركان النظرية حيث تنص على أنه فى حالة التنظيمات التى تتخذ شكلا هرميا فان اى عمل يجب أي يحتوى على أنشطة تتعلق بادارة واحدة فقط وهى الادارة التى يعمل بها الفرد القائم بالعمل .

وقد حددت نظرية التقسيم الادارى أنه يمكن توزيع الأعمال على أجزاء التنظيم استنادا الى المعايير الآتية :

- الهدف أو الغرض Purpose
- المرحلة أو العملية Process
- الفــرد Person
- المكـان Place

ويرى جوليك (١) أن معيار التقسيم المنـاسب يختلف من تنظيم الى آخر بحسب الظروف السائدة والنتيجة المرغوبة .

يتضـح لنا اذن أن نظريات التقسيم الادارى تركز على عملية تقسيم التنظيم الى ادارات وبـالتـالى فهى تهتم بعنصرى التخصص specialization وتكـوين الهيكـل التنظيمى . ولايزال هدف الكفاءة هو ما تسعى نظريات التقسيم الادارى الى تحقيقه ولكن تركيز النظرية هو على آساليب ووسائل تحقيق الكفاءة . وفى هذا الصدد تحدد النظريات عددا من المبادىء التى يجب اتباعها مثل مبادىء وحدة إمر ، وتحديد نطاق الاشراف ، وتعادل السلطة والمسئولية ، وغير ذلك مس مبادىء التنظيم التقليدية .

---

(١) Gulick, L. and Urwick, L. (eds.) Papers on the Science of Administration. N.Y. Institute of Public Administration, 1937.

رابعا ـ المفاهيم الأساسية للتنظيم الادارى :

تتمثل أهم مفاهيم التنظيم باعتباره وظيفة ادارية فيما يلى :

× توزيع الأنشطة والمهام المختلفة بين أجزاء الهيكل التنظيمى (أى تحديد اختصاصات الادارات والأقسام المختلفة بالتنظيم) .

× تعيين السلطات والصلاحيات التى تخول للمستويات المختلفة من شاغلى وظائف التنظيم (تتضمن هذه الخطوة عملية تفويض السلطة) .

× تحديد أسس المحاسبة والمسائلة وحدودها لكل من شاغلى وظائف التنظيم .

× ترتيب نمط تدفق العلاقات التنظيمية بين شاغلى الوظائف (علاقات الاشراف والرئاسة والمرؤوسية) .

× تحديد القواعد والضوابط |التى يلتزم بها شاغلو الوظائف التنظيمية (السياسات) .

× تحديد اجراءات ونظم العمل فى مختلف المجالات .

× تنظيم أساس استخدام الموارد المادية وضبط علاقاتها بالافراد (من له حق استخدامها ومتى وكيف ؟) وتتبلور العملية التنظيمية فى سلسلة من القرارات الادارية الصادرة عن الإدارة العليا للمنشأة يحتويها عادة ما يسمى « الدليل التنظيمى » ORGANI-ZATION MANUAL

إن التنظيم هو الهيكل الذى تنساب فيه السلطة والمسئولية فى خط مباشر من الرئيس الأعلى الى المرؤوسين . وفى كل مستوى تال ، تتشابه السلطة والمسئولية من حيث النوع ، ولكنهما يكونان أقل فى نطاقهما من السلطة والمسئولية فى المستوى الأعلى مباشرة . . فكل مدير مسئول عن أعمال جميع من هم تحت رئاسته وكل شخص فى خط السلطة له رئيس واحد مباشرة . ويتحمل هذا التنظيم المسئولية كاملة عن العمليات وله السلطة الكاملة

لاصدار الأوامر حين الضرورة . ويعاون المديرين التنفيذيين مستشارون تكمن سلطاتهم فى اعطاء الأفكار والنصائح والخدمات ، فالاستشارى لا يأمر إلا اذا كانت هذه السلطة قد فوضت له خصيصا .

عناصر التنظيم :

× السلطة والمسئولية :

تتضمن كل المهام الادارية قدرا من السلطة والمسئولية إذ أن خطوط السلطة والمسئولية تشكل النسيج الذى يربط التنظيم ويجمعه فى وحدة واحدة بدلا من أن يكون عددا من الأجزاء غير المترابطة أو غير المتناسقة .

وعلى سبيل المثال فان العلاقة بين المشرف على الانتاج وبين رجاله تتوقف على موضوع السلطة ، إن للمشرف سلطة فى توزيع الأعمال المختلفة بين الرجال وتحديد مواعيد بدء العمل فى طلبية جديدة . وكذلك فإن مدير المبيعات له سلطة توزيع البائعين على مناطق البيع المختلفة .

ولكن السلطة تحمل معها المسئولية ، ان مشرف الانتاج مسئول عن التأكد من أن العمل تم فى الوقت المحدد . وهو مسئول عن التأكد من أن السلع من مستوى الجودة المحدد . كذلك فان مدير المبيعات مسئول عن اتخاذ الإجراءات اللازمة للتأكد من تحقيق أهداف البيع .

ولكن طبيعة السلطة والمسئولية ليست واضحة تماما لأول نظرة ونظرا لأهمية هذين المفهومين لتفهم مبادىء التنظيم الأساسية فسوف نبحثها فى شىء من التفصيل على النحو التالى :

× السلطة :

ما هى السلطة ؟ ماذا نعنى عندما نقول إن رئيسا أو مراقبا ، أو مشرفا له سلطة ؟ إننا نجيب عن هذا التساؤل عادة فى صيغة قانونية . السلطة هى حق اصدار الأوامر ، انها حق

طلب أنواع معينة من الأداء ، ان المدير لـه القوة لأن يحـدد الأعمال ، أو أن يشتري المعدات ، أو أن يحدد متى يبدأ العمل بالنسبة لطلبية معينة .

إن السلطة ليست بلا حدود . . فالكثير من سلطات المدير الرئيسى قد تؤخذ منه ، خصوصا فى مجال علاقات العمل . . فالمدير يستطيع أن يوقع عقوبات على العمـال فى حدود قواعد معينة ، وذلك اذا كان العمال يعملون فى ظل عقد عمل ويخضعون لنظام العمل الذى تصدره الدولة ، وقد يحتاج رئيس شركة الى موافقة مجلس الادارة قبل انفاق مبلغ كبير من المال لتوسيع المصنع .

ان السلطة محدودة أيضا بطريقة أخرى . فقد يكون للمدير سلطة كاملة أن يطلب التعاون التام من مرؤوسيه ، ولكن ما مدى فعالية هذه السلطة على سبيل المثال اذا كان العمال الذين يقومون بتشغيل آلة معينة ليس لهم رغبة فى العمل بمعدل أسرع ؟ ان العمال فى أى مستوى تنظيمى قد يواجهون عقوبة الفصل ، اذا هم عارضوا بشكل علنى التوجيهات الشرعية . ولكن الشخص قد يستطيع الامتناع عن التعاون بشكل كامل دون أن يكون قد خالف بذلك أى توجيهات بشكل علنى .

لذلك فان السلطة الفعالة EFFECTIVE AUTHORITY تعتمد ـ الى حد بعيد ـ على درجة قبول المرؤوسين لها .

ان حقائق الموقف جعلت المديرين ينظرون أكثر فأكثر الى السلطة من أسفل الى أعلى «BOXTOM - UP» ففى بعض الأحيان نجدهم يتحملون جهدا أكبر ليتأكدوا من قبول العاملين لأمر أو خطة ما قبل البدء بالتنفيذ . إن المديرين قد تعلموا أن يكونوا على حذر من أن أى تغير فى أنماط العمل سوف يواجه بمقاومة .

فلنفرض ـ وهذا من قبيل سرد واقعة متكررة ـ أن أحد المديرين قرر أن يعيد توزيع بعض العاملين على أعمال جديدة أو مختلفة .

وعادة نجد أن نقل الشخص من عمل الى آخر لابد وأن يثير فى ذهنه تساؤلات : لماذا ينقل هو ؟ هل هذا لسبب عدم نجاحه فى عمله العادى ؟ هل يستطيع أن يحقق نفس القدر من المال فى عمله الجديد . . . ؟ هل سيتمكن من أداء عمله الجديد بنفس الكفاءة كما

كان فى عمله الحالى الذى تعوده ويشعر بالارتياح فيه ؟ . . إن المدير قد يكون له حق نقل العامل ، ولكن العامل يستطيع المقاومة ، قد لا يستطيع أن يعارض أوامر المدير صراحة . ولكنه يستطيع أن يبذل جهدا « ضئيلا » لتعلم العمل الجديد . إنه يستطيع أن يعمل بكفاءة أقل عن عمد ، ربما على أمل أن يعاد مرة أخرى الى عمله القديم .

× المسئولية :

إن السلطة تحمل معها دائما المسئولية . إن المدير مسئول عن التأكد من أن النفقات فى حدود المقرر ، وأن مواصفات الجودة تم تحقيقها ، أو أن الانتاج تم فى الوقت المحدد . ويكون مدير المصنع مسئولا عن اتمام تحقيق أهداف الانتاج ، وعن الاشراف على المديرين فى المستويات التالية له . ويكون العامل اليدوى مسئولا عن تحقيق الحد الأدنى لمعايير الانتاج ، وعن المحافظة الكافية على الآلات والمعدات المعهود بها اليه .

إن المسئولية هى الالتزام بأداء بعض الواجبات ، وذلك لتحقيق نتائج معينة .

وقد يتم التعبير عن هذا الالتزام فى عبارات محددة ، كما هى الحال عند انتاج عدد محدد سلفا من المنتجات . وعادة تكون المسئولية عامة . مثال ذلك أن نقول ان المدير مسئول عن الحفاظ على علاقات عمل جيدة . ولكن ما هى علاقات العمل الجيدة ؟ هل يمكن القول أن علاقات العمل تكون جيدة حينما يسود التجانس والوئام على حساب كمية الانتاج وجودته ؟ هل تعنى علاقات العمل الجيدة أن المدير يجب أن يكون محبوبا من مرؤوسيه . . ؟ إن المسئولية التى تصاغ فى عبارات عامة لا تكون دائما واضحة .

إن المسئولية يجب أن تقترن بالسلطة ، فإذا كان المدير سوف يتحمل مسئولية تحقيق نتائج معينة ، فإنه من المعقول أن يحصل على السلطة الكافية التى تمكنه من تحقيق هذه النتائج .

ويشعر كثير من المديرين ـ على سبيل المثال ـ أنهم لا يمكن أن يكونوا مسئولين بالكامل عن علاقات العمل والعلاقات الشخصية الجيدة مع مرؤوسيهم . فإنهم فى الغالب ليس لهم إلا تأثير محدود فى ظروف العمل . وتكون سلطتهم فى التعيين ، والفصل ، وتوقيع الجزاءات ، غالبا محدودة جدا ، وهذا الاعتقاد من جانب المديرين صحيح الى حد بعيد .

ومن الأسئلة المحيرة هو : ما اذا كانت المسئولية قابلة للتفويض ؟

إن أى مدير لا يستطيع فى النهاية أن يتخلص من مسئوليته فقد يجعل مدير المصنع المشرفين التابعين له مسئولين عن تحقيق أهداف الانتاج . ولكن فى نهاية الأمر فانه يظل مسئولا عن النتائج العامة . ولكن القول بأن المسئولية غير قابلة للتفويض يبدو متناقضا حيث أن كل شخص فى التنظيم يعطى قدرا من المسئولية .

وهذا التناقض الظاهرى يمكن توضيحه اذا فكرنا فى المسئولية بمعنى المحاسبة أو المساءلة accountability . فمدير المصنع ، مثلا ، يمكن مسائلته أمام رؤسائه عن النتائج العامة . فى نفس الوقت ، فإن المراقبين مسئولون أمامه عن تحقيق الأهداف المسندة اليهم . ولذلك يجب أن نفكر فى المسئولية فى اطار المساءلة .

× **تفويض السلطة :**

إن تفويض السلطة هو من أهم العمليات الأساسية فى التنظيم الادارى . ان المدير فى قمة التنظيم تكون له كل السلطة لعمل أى شيء لتحقيق أهداف الشركة . ولكن قيام التنظيم فى الأساس يعود الى عدم قدرة شخص واحد على أداء كل الأعمال واتخاذ القرارات المطلوبة . فالشخص يجب - فى الواقع - أن يكرر نفسه ، وهذا يعنى أنه يجب اعطاء شخص آخر سلطة اتخاذ بعض القرارات وأداء بعض الوظائف .

× **أهمية التفويض :**

إن التفويض هو - عادة - أكثر العوامل حساسية فى تحديد كفاءة المدير . وقد يكون التفويض هو الوسيلة الوحيدة لجعل بعض الأعمال ممكنة التنفيذ اذا كان لديه قدر كبير من التفاصيل التى يجب أن يأخذها فى الاعتبار . فقد ينفق المدير وقتا طويلا فى استيفاء تقارير الانتاج والتكاليف ، بحيث لا يبقى لديه وقت كاف للمشكلات الأساسية ، مثل تخطيط جداول العمل سلفا لتجنب الظروف التى تحدث فى آخر دقيقة وتدريب العمال الجدد . إن أمله الوحيد أن يجعل شخصا آخر يباشر جانبا من وظائفه .

× لماذا لا يفوض كثير من المديرين سلطاتهم :

بالرغم من الأهمية المقررة للتفويض ، فان كثيرمن المديرين يفوضون جانبا قليلا من سلطاتهم فقط . وسبب هذا الموقف يكون فى أغلب الأحيان واضحا . ان معرفة المديرين بمسئولياتهم النهائية عن النتائج ، تجعلهم لا يثقون فى القرارات التى يتخذها آخرون نيابة عنهم .

فالمدير عادة يفكر كالآتى : « إنها مسئوليتى اذا لم تسر الأمور كما يجب ، وليست مسئولية المرؤوسين » .

وبعض المديرين الآخرين يناقشون هذا الموضوع من زاوية أخرى فيقولون إنهم لا يتعاملون مع النوعية المطلوبة من الأفراد الذين يستطيعون اتخاذ القرارات السليمة .

« إنهم لا يعرفون القدر الكافى عن أعمالهم ، ناهيك باتخاذ بعض القرارات التى من المفروض أن أتخذها أنا » .

والآخرون يدعون أنهم يستطيعون أداء الأعمال المطلوب تفويضها أسرع مما لو تركت للمرؤوسين :

« فى الوقت الذى أكون قد دربت شخصا الى الحد الذى يتمكن من أداء العمل بكفاءة ، فاننى أكون قد أنفقت وقتاً أطول مما لو أديت العمل بنفسى » .

كما قد يعود التردد فى التفويض الى رؤساء المدير ذاته ، فاذا كان مفهوم الرئيس عن الادارة الجيدة أن كل مدير يجب أن يتخذ كل القرارات بنفسه ، ويراقب العمل مراقبة شديدة ، فإن المناخ الادارى يكون أقل ملاءمة لفكرة التفويض .

وأخيرا ، فان عدم التفويض الفعال قد يكون ـ ببساطة ـ نتيجة لعدم معرفة كيفية التفويض .

ان التفويض الفعال لن يحتاج الى درجة كبيرة من المهارة . أنه ليس مجرد التخلى عن جانب من السلطة ونسيانها . فإن المفوض يجب أن يتأكد من صلاحية القرارات التى هو مسئول عنها فى النهاية .

وفى أحيان كثيرة يجب عليه أن يقرر ما اذا كان سوف يدعم المفوض اليه فى قرار اتخذه اذا كان يعتقد أن القرار غير حكيم ؟ .

أنماط التنظيم : ORGANIZATIONAL STYLES

هل تتفق المنشآت المختلفة فى أنماطها التنظيمية ؟

تختلف المنشآت فى أنماطها التنظيمية ، وتدور هـذه الاختلافـات حول المحـاور الآتية :

- × أسلوب تحديد الأهداف والقيم التى ينبغى أن تتجه الجهود لتحقيقها والتى ينبغى أن يقاس النجاح والنمو وفقا لها .
- × أسلوب ترتيب العلاقة بين الفرد (الانسان العامل) وبين المنشأة (حقوق وواجبات كل منهما قبل الآخر) .
- × أسلوب ضبط السلوك ورقابته داخل التنظيم (ما يجوز وما لا يجوز) .
- × تحديد الصفات الانسانية والسلوكية التى يجب مكافأتها وتلك التى تستحق العقاب .
- × أسلوب ترتيب العلاقات بين الأفراد داخل التنظيم .
- × أسلوب مواجهة التنظيم للمتغيرات الخارجية .

وبالتالى ، فان الادارة عليها واجب اختيار وتصميم النمط التنظيمى المناسب لطبيعة المنشأة وظروفها والبيئة المحيـطة بها . ويعتبـر النجاح فى تصميم هـذا النمط التنظيمى المناسب من العوامل الأساسية فى نجاح المنشأة .

دورة حياة التنظيم : ORGANIZATIONAL LIFE-CYCLE

التنظيم فى معناه الحديث كائن حى يتطور وينمو بمراحل حيـاتيه متبـاينة ، ومن النماذج الشائعة فى وصف هذه المراحل النموذج الثلاثى (THREE-STAGE MODEL) والذى يميز عادة بين ثلاثة مراحل :

- × مرحلة التنظيم الصغير SMALL .
- × مرحلة التنظيم المتكامل INTEGRATED .
- × مرحلة التنظيم المتنوع DIVERSIFIED .

والفكرة الأساسية أن المنظمة فى كل مرحلة من مراحل التنظيم تحتاج الى نمط وأساليب للادارة تختلف عن المراحل التالية ، ومن ثم فإن المهارات الادارية وأساليب إتخاذ القرارات وطبيعة العلاقات التنظيمية ستختلف فى مراحل حياة التنظيم المختلفة .

هل يمكن وصف الملامح المميزة لكل مرحلة من دورة حياة التنظيم ؟

وفيما يلى نبين أهم الخصائص المميزة لكل من المراحل الثلاثة :

المرحلة الأولى : التنظيم الصغير :

- منتج واحد / أو خط منتجات وحيد .
- قناة توزيع وحيدة أو مجموعة بسيطة من قنوات التوزيع .
- تنظيم بسيط ، الجانب الرسمى محدود .
- لا يوجد تنظيم رسمى للبحوث . الأمر يتوقف على اهتمام المالك .
- الملاحظة الشخصية .
- نظام شخصى غير مقنن .

المرحلة الثانية : التنظيم المتكامل :

- خط منتجات وحيد .
- مجموعة واحدة من قنوات التوزيع .
- تنظيم يقوم على التخصص الوظيفى .
- تنظيم رسمى للبحوث تطوير المنتجات والعمليات .
- بداية الإعتماد على معايير موضوعية .
- نظام شخصى بالنسبة للأمور .

المرحلة الثالثة : التنظيم المتنوع :

- خطوط منتجات متعددة .
- شبكة من قنوات التوزيع المتعددة .
- تنظيم يقوم على التخصص فى ضوء علاقات السوق والمنتجات .
- تنظيم رسمى أوضح لبحوث التطوير والتنمية .

- معايير موضوعية تعتمد مؤشرات العائد على الإستثمار وحصة المنشأة فى السوق .
- نظام موضوعى يقوم على تحليل النتائج والإنجازات .

وبصفة عامة ، فان التنظيم باعتباره كيان ديناميكى يمر بأطوار متتالية كالآتى :

× طور النشأة .
× طور النمو .
× طور النضوج .
× طور اعادة التكوين .
× طور التقادم .

ماهو الاستنتاج الأساسى من هذه الحقيقة عن دور حياة التنظيم ؟

إن التنظيم يجب أن يكون موضوعا للدراسة والتخطيط والمتابعة .

إن مسئولية التخطيط التنظيمى تقع بالدرجة الأولى على عاتق الإدارة العليا .

× **عملية التنظيم :**

إن هناك ثلاثة مراحل أساسية فى عملية التنظيم :

١ ـ اقامة العلاقات بين ألوان النشاط المطلوبة لتحقيق الأهداف فى صورة مراكز على الهيكل التنظيمى .
٢ ـ تحديد المعايير للخبرات العقلية والمادية المطلوبة لممارسة المسئوليات لكل مركز ، وتعيين الأشخاص ذوى المهارات المطلوبة .
٣ ـ توفير جميع الموارد الأخرى لكل مركز ، وهى المواد ، والآلات ، والأموال والسلطة اللازمة لإنهاء الأعمال .

× **تنظيم المشروع ككل :**

تجاهل الخرائط التنظيمية هو واحدة من أكثر الهوايات انتشارا فى الادارة ويعود ذلك الى أسباب شائعة ، منها : نمو الشركات وتعقد المشكلات الفنية والادارية ، بالاضافة الى

الرغبة فى التغيير ، والمناقشات السياسية داخل الشركات ، وتصارع الشخصيات ، وعدم تفهم أهداف التنظيم .

إن المشروعات تنظم من أجل تخفيض الاسراف الى الحد الأدنى ، ورفع كفاءة التشغيل الى أقصى حد . والسبب فى الانحراف بين الهدف الحقيقى للمشروع وبين ما نراه فعلا هو أن هذه المشروعات يعمل بها بشر وبالرغم من وجود قواعد ترشد لأساليب العمل الجماعى ، إلا أنه ليس هناك معلومات كافية لرسم الهيكل المناسب للمشروع .

× **اعداد الهيكل التنظيمى :**

إن الخطوات التى يمر بها اعداد هيكل للتنظيم هى :

١ ـ تحديد الأهداف والأنشطة المباشرة : يجب تحديد الأهداف وتحليلها بدقة للتأكد من الوظائف المطلوب القيام بها لتحقيق تلك الأهداف .

٢ ـ تحديد الأنشطة المساعدة : وهذه هى الأعمال المطلوبة لخدمة أو دعم الوظائف الأساسية ، وتشمل هذه الأعمال : تدبير الموارد اللازمة ، وتوفير وتدريب العاملين ، وشراء المعدات والآلات ، وغيرها من الأعمال المساعدة على أداء الوظائف الأساسية .

٣ ـ تجميع أو تجزئة الأنشطة : والخطوة التالية هى تجميع الأنشطة ، أو تجزئتها ، كلما كان هذا أو ذاك ممكنا ، ويتم التجميع ، أو التجزئة ، على أساس حجم العمليات المتوقعة . . فإذا كان حجم العمل المتوقع كبيرا الى حد يتطلب كل وقت العمل الذى يبذله شخصان ، فلابد من تعيين شخصين لأداء هذا العمل .

أما اذا كان حجم العمل المتوقع قليلا ، فانه يجب فى هذه الحالة تجميعه مع عمليات أخرى مشابهة .

٤ ـ خلق التقسيمات التنظيمية : وبمجرد تحديد المراكز المختلفة للعمل يجب تجميعها فى تقسيمات (أو وحدات) تنظيمية . وهذه قد تسمى : أقساما ، أو ادارات ، أو قطاعات ، أو مكاتب ، أو وحدات ، ومن أهم الأسس الشائعة فى هذه العملية :

× العمليات الانتاجية .

× الوظائف .

× العملاء .
× السلع المنتجة .
× المنطقة الجغرافية .

× تجميع التقسيمات التنظيمية لتكوين الهيكل الكامل :

أنواع الهياكل التنظيمية :

تنقسم أنواع الهياكل التنظيمية عادة الى :

(١) تنفيذى .
(٢) تنفيذى واستشارى .
(٣) تنفيذى ووظيفى استشارى .
(٤) وظيفى .

التنفيذى :

وهو أكثر الأنواع انتشارا ، حيث إن كل التنظيمات الصغيرة تقريبا تسير وفقا له . . وهو نمط بسيط حيث تتدفق السلطة والمسئولية من أعلى الى أسفل فى شكل مباشر الى المرؤوسين .

وفى هذا النمط من الهيكل ، فان كل مدير تنفيذى مسئول عن اختيار وتدريب رجاله ، والاحتفاظ بمخزون كاف من الموارد والمستلزمات ، والحصول على الآلات اللازمة ، وامساك سجلات لتسجيل كل العمليات التى تتم .

التنفيذى والاستشارى :

فى التنظيمات الكبيرة تنشأ وظائف غير مباشرة باعتبارها مراكز ادارية مستقلة ، يشار اليها بالوحدات الاستشارية .

وفى التنظيم التنفيذى الاستشارى تتدفق السلطة من أعلى الى أسفل حتى أدنى مستوى تنظيمى ، وذلك بالنسبة للأجزاء التنفيذية فقط فى التنظيم . أما الوحدات الاستشارية فان تدفق السلطة يقتصر على الأفراد داخلها فقط .

تنفيذى ووظيفى استشارى :

ان النمط التنفيذى الوظيفى الاستشارى يتخذ نفس الشكل السابق ، ولكنه يختلف فى طريقة العمل . . فالوحدات الاستشارية المتخصصة يكون لها سلطة فوق الوحدات الاستشارية الأخرى ، والوحدات التنفيذية أيضا ، وذلك فيما يخص بمجالات عملها المتخصصة ، وعلى سبيل المثال ، اذا نشأت مشكلة أفراد فى ادارة الإنتاج ، فإن لمدير شئون الأفراد السلطة لحل تلك المشكلة . ويختص الاستشارى فى التنظيم التنفيذى الاستشارى بتقديم النصيحة فقط للتنفيذيين ، والادارات الاستشارية الأخرى ، ولكنه لا يملك أن يوجه اليهم أوامر ، أو توجيهات ما .

× كيف تحكم على التنظيم الفعال ؟

للحكم على فعالية أى تنظيم ، يجب علينا دراسة طبيعة الادارة فيه . إن تشخيص الادارة يتناول بالطبيعة عيوبها ، ويجب تذكر أن معظم تلك العيوب يعكس عيوبا فى الأفراد ، وأن قليلا جدا منها ينتج من مؤثرات خارج السيطرة . وبعض العيوب قد تنشأ من خليط من العوامل التى يصعب تمييز تأثير كل منها منفردا .

القصور فى العمل :

الجمود فى العمل أو التقصير فيه يعتبر عيبا خطيرا فى الادارة . ويحدث هذا العيب حينما يستبعد أحد الأفراد جانبا من مسئولياته . ويكون ذلك عن عمد فى الغالب ، أو حين يقصر عن أداء مسئولياته كلها لفترة من الزمن .

ويحدث القصور الجزئى بشكل متكرر ، فرجل الانتاج قد يهمل فى ترتيب مكان عمله ، والبائع قد يهمل عميلا معينا أو فئة من العملاء ، والمحاسب قد يهمل مطابقة بعض التفاصيل مع دفتر الأستاذ العام ، والشخص المسئول عن اعداد تعاقد معين قد يهمل فى طلب استشارة قانونية . وتعتبر درجة شيوع مثل هذا القصور فى المنشأة عن طبيعة الادارة فيه بوضوح كامل .

وينتج القصور الجزئى من عيوب هيكلية متنوعة ، ربما يكون أول عيب يخطر على البال منها هو التقصير فى تحديد مسئولية الفرد بشكل جيد حتى يفهم واجبه ، وربما تكون

مسئوليته كبيرة جدا ، بحيث يعوزه الوقت لأدائها بشكل كامل ، وربما يكون الواجب المهمل غير متوافق مع واجبه الرئيسى ـ وهذا عادة يغرى بالإهمال .

ومن ناحية أخرى ، قد ينشأ التقصير من علاقات غير جيدة ، فربما لعدم فهمه لالتزاماته ، يتصور الفرد أنه حر فى استخدام تقديره الخاص ، ربما يكون رئيسه مقصرا فى ارشاده كما أن هناك احتمالات أخرى كذلك .

التأخير فى العمل :

إن هذا العيب الخطير يختلف فى الدرجة فقط عن عدم النجاح فى العمل ، ولكنه يحتمل أن يكون أكثر شيوعا .

إن التأخير فى العمل يمكن أن يتفشى ويصبح سمة مميزة لمنشأة بأكملها . ويمكن بالتأكيد أن نتوقع تأخير العمل فى المنشأة التى تعانى من « زيادة التنظيم عن الحدود » وتتعرض الادارة ـ بصفة خاصة ـ لهذا العيب ، حين يكون اعتماد التنظيم فى العمل من خلال الجماعات أو اللجان ، أو على أى شكل آخر من العمل المشترك . فالمشاورات تستغرق وقتا ، ولابد من الانتظار للحصول على الاتفاق العام .

وللمسئوليات المتداخلة تأثير مشابه ، فكل شخص ينتظر الآخر لكى يعمل . من ناحية أخرى ، فالتأخير يمكن أن يحدث من العادات الشخصية السلبية ، أو من الاشراف غير الفعال .

الأعمال الخاطئة :

إن عمل الشىء الخطأ هو عادة عيب فى الأفراد ، وليس فى التنظيم ، ومع ذلك فالأعمال الخاطئة يمكن أن تنبع من حجم العمل الزائد الذي يغرى بالقرارات المتسرعة .

وتعود الأعمال الخاطئة ، الناشئة عن عدم الكفاءة ، الى الوصف غير السليم للعمل ومن ثم لا يمكن العثور على الشخص الكفء لشغله .

نقص كمية المجهود :

قد يكون العمل الذى يؤديه الفرد على مستوى جودة مقبول ، ولكنه قد لا يحقق قدرا كافيا منه . وهذا عيب شائع فى الأفراد .

السبب الواضح لهذه الحالة هو التحديد غير الدقيق للمسئوليه ، وقد يحدث هذا أيضا نتيجة لتتابع عمليات التفويض أكثر مما يجب ، بحيث توزع المسئولية توزيعا كبيرا ، الأمر الذى يؤدى إلى زيادة نسبة العمل الاشرافى الى العمل التنفيذى الفعلى . ومثل العيوب الأخرى ، فإن هذا العيب قد ينشأ أيضا عن ضعف الإشراف .

إن الفشل فى الانتاج ـ أكثر من أى عيب آخر فى الادارة ـ قد ينشأ بسبب انخفاض الروح المعنوية ، والروح المعنوية المنخفضة قد تنبع من أسباب تنظيمية أو شخصية .

إن معظم الناس يرغبون فى معرفة ماهو متوقع منهم . . ومن الذى يتوقعه ؟ إذا أجبر شخص بأن يعمل أشياء كثيرة جدا تبدو غير متلائمة مع مفهومه هو عن واجباته فان تحمسه للعمل لابد وأن يخفت . ويسىء التنظيم غير السليم إلى الروح المعنوية بطرق مختلفة ومن ثم يحدث دائما النقص فى كمية العمل .

الجهـد الضائـع :

قد يحدث الجهد الضائع نتيجة لعدم تحديد الأعمال بحيث يحاول شخص ما أن يؤدى عملا يقوم به شخصا آخر أو يجب أن يقوم به وقد يحدث أيضا اذا فشل الإشراف فى تقييد هؤلاء الذين يحبون أن يتدخلوا فى أعمال الآخرين .

إن أكثر العيوب الاداريةوضوحا هو الفشل فى ابتكار أبسط طريقة لأداء العمل وعندما يتم العمل بصفة جماعية ، فإن كمية الجهد المبذولة تكون كبيرة ويتحقق ضياع نسبى أكبر فى المواهب .

وحيث يحدث هذا بشكل متكرر فى المستويات الادارية العليا ، فإنه ضياع لأحسن المواهب ، وللمسئوليات المتداخلة تأثير مشابه .

وهناك سبب آخر للجهد الزائد هو الفشل فى فهم المسئوليات المتناسقة .

اختبارات التنظيم الجيد :

إن كفاءه وفعالية هيكل التنظيم يمكن اختبارها بتطبيق المعايير الآتية :

١ ـ هل القيادة فعالة ؟

٢ ـ هل هذه القيادة مرتبطة بالأهداف والسياسات الأساسية بطرق تضمن تحقيق تلك الأهداف . . ؟

٣ ـ هل هناك ضمان لتحقيق الأهداف من خلال توفير المتطلبات اللازمة للعمل لكل مركز فى التنظيم .

٤ ـ هل هناك مزيد جيد من القدرات لمعالجة المشكلات بطرق اقتصادية وفعالة .

٥ ـ هل هناك استقرار تنظيمى وهل يستطيع التنظيم تحمل فقد بعض الأفراد دون أن تتأثر فعاليته ؟

٦ ـ هل هناك مرونة تنظيمية ، بمعنى : هل يستطيع التنظيم مواجهة تقلبات مفاجئه أو مؤقتة فى ظروف العمل دون أن يفقد كثيرا من كفاءته ؟

٧ ـ هل يمتلك التنظيم القدرة على النمو ؟ وهل أعد الأفراد به للتقدم الوظيفى ؟

٨ ـ هل تسود التنظيم روح معنوية عالية ؟

فكـــرة هامـــة :

يجب أن يتناسب الهيكل التنظيمى ويتوافق مع أهداف المنشأه وظروفها ، وبذلك يصبح إطاراً جيدا للمساعدة على حل المشكلات ، لا أن يتسبب فى خلق المشكلات .

نظم العمل : SYSTEMS AND PROCEDURES

لا تكتفى الاداره العليا بتحديد الأهداف والسياسات وبناء التنظيم ، وانما تحاول أن تهيىء الظروف فى المنشأة بما يضمن التنفيذ السليم للاختصاصات والواجبات التى يتضمنها التنظيم .

ومن هنا يأتى إهتمام الادارة العليا باعتماد والتأكد من تنفيذ مجموعة (النظم وطرق العمل) التى تحدد الاجراءات والخطوات الواجب اتباعها فى تنفيذ كل عملية فى المنشأه .

تحقق نظم العمل SYSTEMS التوحيد فى الاجراءات وضمان الوصول إلى النتائج المستهدفة ، كما أنها تلغى التحيز الشخصى للعاملين فى أداء العمل .

ومن أهم نظم العمل التى تقرها الإدارة العليا عادة :

× النظام المحاسبى ACCOUNTING SYSTEM

- نظام المعلومات INFORMATION SYSTEM
- نظام العاملين PERSONNEL SYSTEM
- نظام المشتريات PROCUREMENT SYSTEM
- النظام الادارى العام ADMINSTRATIVE SYSTEM

ولابد لنجاح هذه النظم أن تتوافر لها كل عناصرها التى نوضحها فيما يلى :

- أهداف النظام .
- اجراءات تنفيذية .
- أشخاص مسئولون عن التنفيذ .
- أسلوب محدد للتنفيذ .
- توقيت محدد للتنفيذ .
- تتابع محدد لتنفيذ الإجراءات المختلفة .
- نماذج وسجلات محددة فى إجراء .
- سلطات محددة لاعتماد (أو رفض) كل اجراء .
- الات ومعدات (تجهيزات) محددة للإستخدام فى كل إجراء .
- مواد (خامات) أو مستلزمات محددة للإستخدام فى كل إجراء .

الباب الثانى

هيكل الادارة العامة فى مصر

الفصل الرابع : مناخ الإدارة العامة فى مصر .

الفصل الخامس : الجهاز الادارى الرئيسى للدولة فى جمهورية مصر العربية .

الفصل السادس : ادارة القطاع العام .

الفصل السابع : الأدارة بالحكم المحلى .

الفصل الثامن : الإدارة والتنمية فى مصر .

الفصل الـــرابع

مناخ الإدارة العامة فى مصر

- مقدمـــة
- عناصر المناخ العام للإداره
  - العوامل التعليمية
  - العوامل الاجتماعية والحضارية
  - العوامل الاقتصادية
  - العوامل السياسية والتشريعية
  - العوامل الدولية

الفصل الــرابع

مناخ الإدارة العامة فى مصر

مقدمــــة

الإدارة العامة فى دولة ماهى مجموع الأجهزة والكيانات التنظيمية المختلفة القائمة بوطائف تخطيط وتوجيه وإدارة الموارد القومية ، وتنظيم علاقـات الأفراد والجـامعات ، تأمين المجتمع بما يسمح بتحقيق الأهداف العامة للمجتمع وتوفير مقومات النمو والتقدم والرفاهية الاقتصادية والاجتماعية .

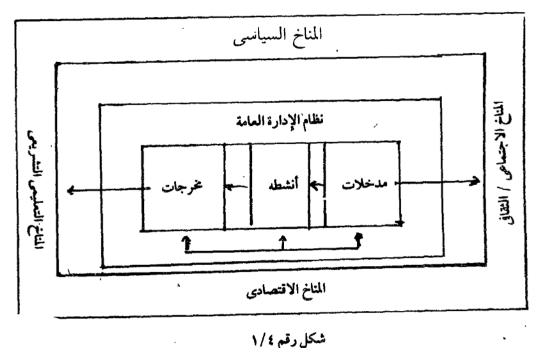
وتمـارس الإدارة العامـة فى المجتمع وظـائفها وفقـا لقـواعـد وسيـاسـات ونـظم واجـراءات ، وتحتكم إلى معايـير وأسس للرقابـة والتقييم ، كما تـطبق قواعـد للثـواب والعقاب .

والإدارة العامة فى ذاتها كيان متكامل متناسق ومترابط ـ أو هكذا ينبغى أن تكون ـ بحيث يمكن النـظر إليهـا بـاعتبـارهـا « نـظامـا متكـامـلا » فى ذاتـه Integrated system حيث تتداخل وتترابط أجزاءه ، وتتكامل أنشطته ويستعير قواعده فى العمل والاحتكام من بعض أجزاءه لأجزاء أخرى فيه . وبنفس المنطق فإن اعتبار الإدارة العامة « نظام متكامل » يعنى أن ضعف بعض الأجزاء أو انخفاض كفاءته يعوضه قوة أجزاء أخرى وارتفاع كفاءتها ، أو قد يعنى أيضا أن الأجزاء الأقل كفاءة فى النظام يمكن أن تنخفض بالكفاءة الكلية للنظام الى حد يهدر كفاءة الأجزاء الأحسن والأقوى فى النظام .

ولكن نظام الإدارة العامة رغم تكامله ذاتيا ـ كما أوضحنا ـ فإنه لا يوجد فى فراغ ولا يمكنه أن يعتمد على امكانياته الذاتية فقط فى تحقيق ما يرمى إليه من أهداف ، بل لابد له من الاتصال بالمناخ المحيط والاعتماد على أجزاء أخرى من هذا المناخ والـدخول فى

علاقات مباشرة وغير مباشرة مع نظم أخرى تمثل قطاعات من المناخ المحيط . وبالتالى فإن الادارة العامة وإن كانت نظاما متكاملا ذاتيا ، إلا أنها أيضا وبدرجة واضحة هى نظام متفاعل مع المناخ المحيط ، ومن ثم فهى تنتمى إلى طائفة النظم المفتوحه Open System التى تتعامل مع البنية المحيطه تأخذ منها وتعطيها ، تؤثر فيها وتتأثر بها . وعلى ذلك فإن كفاءة أجهزة الادارة العامة لا تتوقف فقط على ما تتمتع به مكوناتها من خبرات وقدرات ومهارات ، وماتنطوى عليه من خصائص ومميزات وما يتوفر لها من موارد ، وإنما تتأثر أيضا بنوعية المناخ الذى توجد فيه ، وطبيعة العلاقات التى تنشأ بينهما . وتتمثل العلاقات بين « الإدارة العامة » وبين المناخ فى أنها سلسلة من عمليات « تبادل المنافع » أو عمليات « التأثير المتبادل » . فالمناخ يمثل بالنسبة للإدارة العامة مجموعة من **الفرص** Opportunities ومجموعة من **القيود** Constraints وعليها أن تحاول استثمار تلك الفرص والتعامل مع القيود بالشكل الذى يضمن فى النهاية أن تتمكن « الأدارة العامة من أداء وظائفها وتحقيق الأهداف المحددة لها . من جانب آخر ، فإن « الإدارة العامة » هى أداة المناخ (المجتمع) ووسيلته لتحقيق الضبط الاجتماعى والنمو الاقتصادى والتوازن العام فى الدولة .

والشكل التالى رقم ١/٤ يوضح العلاقة بين « الادارة العامة » والمناخ بمكوناته المختلفة :



شكل رقم ١/٤

وخلاصة مايعبر عنه الشكل السابق ، أن المناخ يحتوى بداخله على نظام الإدارة العامة ويمده بالمدخلات (أى الموارد والامكانيات والمعلومات والقيم والمعايير) التى يبدأ بها نظام الإدارة العامة عملياته ويستخدمها فى الأنشطة التى يباشرها والتى تتم فى نطاق ما يسمح به المناخ (أو يستطيع استيعابه وتقبله) . ويتلقى المناخ من الإدارة العامة مخرجاتها (أى ناتج الأنشطة التى قامت بها) والأصل فيها أن تكون قادرة على إشباع حاجات المناخ ومستجيبة لطلباته .

ومن هنا فإن عدداً هاما من الاستنتاجات يمكن التوصل إليه :

١ ـ أن التغير فى تكوين المناخ أو أهدافه أو موارده أو ما يسوده من قيم وثقافات سوف ينعكس بالضرورة على نظام الإدارة العامة سلبا أو ايجابا بحسب اتجاه التغيير الذى حدث فى المناخ ومداه . (لاحظ مثلا الآثار السالبة التى أنتجتها فترة الانفتاح فى مصر على أجهزة الإدارة العامة) .

٢ ـ أن قصور الموارد الامكانيات المتاحة للمناخ (أو فى المناخ) تتمثل فى مدخلات أقل أو أضعف بالنسبة للإدارة العامة ، ومن ثم تؤدى الى وظائف أضعف وأقل جودة وانتظاما ، وبالتالى تنتهى الى مخرجات ليست على المستوى المطلوب والعكس صحيح .

٣ ـ أن ما يحدث داخل نظام الإدارة من عمليات وأنشطة يمتد أثرها لينعكس على المناخ ذاته ، وبالتالى فإن للإدارة العامة الصالحة عالية الكفاءة والقدرة على تطوير المناخ وتحسينه والارتفاع بمستواه (لاحظ مثلا ما ينتج عن قيام الجامعات ومراكز البحث من بحوث ومخترعات وابتكارات وحلول لمشاكل المجتمع يكون لها أثرها فى تطوير أوضاع المجتمع) .

٤ ـ أن رد فعل المناخ بالنسبة لنتائج عمل الادارة العامة يؤثر فى امكانيات استمرارها . بل إن شرط استمرارها هو أن يتقبل المناخ مخرجاتها ، ومن ثم ستحصل الادارة العامة على موارد من المناخ لقاء ما قدمت من مخرجات .

عناصر المناخ العام للإدارة العامة فى مصر :

إن الإدارة العامة إذ تمارس وظائفها إنما تعمل فى محيط يتمثل فى مجموعات من العوامل والمتغيرات المتفاعلة والتى تسهم بدرجات مختلفة فى تيسير عمل الإدارة العامة أو تقييده وإفشاله . وتتميز تلك العوامل والمتغيرات المناخية (عناصر المناخ العام) بالآتى :

- التعدد بحيث تواجه الإدارة العامة كماً هائلا من العوامل والمتغيرات فى آن واحد والتى يجب عليها التعامل معها وتحليل آثارها وانعكاساتها على عملها وامكانية تحقيق الأهداف التى تسعى إليها .

- التداخل والتشابك ، فعناصر المناخ العام تنشأ بينها علاقات وتداخلات فيما بينها ، ومن ثم فإن أثر أى منها على الإدارة العامة إنما يعكس معه آثار عوامل أخرى مما يجعل مهمة الإدارة العامة فى تحليل الآثار واختيار سبل التعامل معها أكثر صعوبة (مثلا محاولة فصل تأثير العوامل السياسية عن تأثير العوامل الأقتصادية أمر صعب) .

- سرعة معدل التغيير فى كثير من تلك العوامل (لذا سميت بالمتغيرات) . إن عناصر المناخ العام خاصة فى الدول النامية تمر بدورات سريعة ومتلاحقة من التغيير ، الأمر الذى يحتم على الإدارة العامة ضرورة الدراسة المستمرة والملاحظة الدائبة لتلك المتغيرات ورصد حركتها والتنبؤ باحتمالاتها المستقبلية (مثلا الحركة السريعة والتغيير المستمر فى أنماط الاستهلاك وعادات الشراء فى الدول النامية يفرض تحديات كبيرة على سياسات الادارة العامة الاقتصادية) .

الدور الرئيسى للادارة العامة فى مواجهة المناخ :

أخذاً فى الاعتبار هذه الخصائص التى تميز مناخ الادارة العامة فى الدول النامية ومنها مصر ، فإن واجب الادارة العامة يتركز فى « دراسة وتحليل خصائص المناخ الذى تعمل فى اطاره ، وتقييم آثاره على أنشطتها واحتمالات نجاحها فى تحقيق أهدافها من خلال رصد ما يتيحه لها المناخ من فرص وامكانيات ، وما يفرضه عليها من قيود ومعوقات . كما تهتم الادارة العامة بالتنبؤ بما سيحدث فى المناخ العام من تغييرات متوقعة .

ولكن ما هى الأساليب المتاحة للادارة العامة فى تعاملها مع المناخ ؟ الأمر لا يخرج عن أسلوبين :

الأول : أسلوب التكيف مع متطلبات المناخ وتعديل النظم والسياسات والأنشطة التى تمارسها الادارة العامة بما يتفق وطبيعة المناخ العام ، بحيث تأتى تصرفات الادارة العامة فى غير تصادم مع أوضاع المناخ وشروطه .

الثانى : أسلوب استثمار المناخ ومحاولة التأثير فيه لاخضاعه (أو تطويعه) ليتناسب مع أهداف الادارة العامة وسياساتها . ويتم ذلك بأن تعمل الادارة العامة على الاستفادة القصوى من كل الفرص المتاحة لها ، والحد من تأثير القيود المفروضة عليها برفضها ، أو محاولة تعديلها وتقليل آثارها ، أو الالتفاف حولها وتجنب الاصطدام معها .

إن الادارة العامة إذن ليست مجرد مستجيب سلبى للمناخ يخضع له ويأتمر بقواعده دون محاولات لتغييره وتحويل اتجاه الحركة فيه لمصلحتها الذاتية . إن هناك مواقف كثيرة تنجح فيها الادارة فى التأثير على المناخ وتغيير عناصر أساسية فيه لتتوافق مع أهدافها . وتنقسم عناصر المناخ الى مجموعات من العوامل أهمها :(١)

- العوامل التعليمية
- العوامل الاجتماعية والحضارية
- العوامل الاقتصادية
- العوامل السياسية والتشريعية
- العوامل الدولية

وفيما يلى بيان مختصر لكل من تلك المجموعات :

العوامل التعليمية Educational Factors

إن المجموعة الأولى من العوامل المناخية تضم تلك المتعلقة بالتعليم ، وهى على درجة عالية من الأهمية بالنسبة للإدارة من زوايا عديدة .

إن مستوى المعرفة ونسبة السكان فى كل مستوى من مستويات التعليم تؤثر بشكل مباشر على عمل الادارة العامة حيث تختلف أنواع الانشطة التى تقوم بها حسب مستويات التعليم ، كذلك فإن أساليب العمل ونظمه المستخدمة تتأثر بشكل واضح بدرجة المعرفة أو مستوى التعليم للسكان .

---

(١) Richard N. Farmer and Barry M. Richman, Comparative Management and Economic Progress, Cedarwood Pub. Co. Bloomington, Indiana, U.S.A., 1970. Table 1 is essentially extracted from that book, with the permission of the authors. In addition, much of the discussion in this chapter relies heavily upon the text by Farmer and Richman.

من ناحية أخرى فإن مستوى التعليم ودرجة انتشار الأمية يؤثران على نوعية القوى العاملة المتاحة للإدارة سواء بالنسبة للوظائف الإدارية أو أنواع العمالة الفنية والمتخصصة . مثلا إذا كانت نسبة كبيرة من العمال تعانى من الأمية فلا شك أن المشرفين والملاحظين سيصرفون وقتاً أطول وجهداً أكبر فى تعليمهم وتدريبهم ، كما أن احتمالات الأخطاء من جانب هؤلاء العمال ستكون أعلى .

وبشكل عام فإن انخفاض مستوى التعليم للعاملين يؤثر سلبياً على كفاءتهم الإنتاجية ويمثل عائقاً فى سبيل استخدام أساليب الإدارة المتطورة . إن الالتجاء إلى أساليب التخطيط والبحوث لأغراض التطوير يتطلب توفر مستوى عال من المعرفة والتعليم بين الأفراد العاملين فى المشروع . كذلك فإن انخفاض مستويات التعليم تفرض على الإدارة استخدام وسائل للاتصالات أقل كفاءة حيث تضطر إلى الابتعاد عن الاتصالات المكتوبة كلما أمكن مما يترك مجالا لإساءة التفسير والتحوير فى التعليمات والأوامر ويجعلها عرضة للنسيان من جانب العاملين .

ولا يقتصر أثر الأمية على أعمال الإدارة من العاملين بها فقط ، ولكن انتشار الأمية فى المجتمع يؤثر على كافة المجالات التى تتصل بأعمال الإدارة . إن المجتمع الأمى يعانى دائماً من اشتداد الأمراض وتخلف الخدمات الحكومية وسوء وسائل النقل والاتصال حيث يباشر الأعمال عادة أفراد أميون .

والإدارة العامة يمكنها عادة أن تؤثر على النظام التعليمى العام فى المجتمع ، كذلك يمكنها محاولة القضاء على الأمية فيه ، وهى تستطيع تبنى سياسة قوامها العمل على تخفيض أمية العاملين ، بها وتعليمهم وتدريبهم بأساليب متنوعة تعوض عن المشاكل الناتجة عن انتشار الأمية فى المجتمع ، من ناحية أخرى ، فإن الإدارة العامة حين تعد سياستها الرئيسية فى مجالات العمل المختلفة لابد وأن تأخذ فى اعتبارها مستوى المعرفة والتعليم فى المجتمع وانعكاساته على إمكانياتها فى تحقيق أهدافها .

العوامل الاجتماعية والحضارية

وتلعب العوامل الاجتماعية والحضارية دوراً هاماً بالنسبة للإدارة فى أى مشروع إذ هى تؤثر فى المناخ الخارجى للمشروع كما تنعكس على النظم الداخلية به . فالمنظمات تقوم

وتستمر فى إطار المجتمع بما فيه من عادات وتقاليد وأعراف . وتلك المظاهر الاجتماعية والحضارية تؤثر فى عمل الإدارة ، كما أن الأخيرة تحاول السيطرة عليها وتوجيهها فى الاتجاهات الموافقة لأهدافها .

إن القيم الاجتماعية values والاتجاهات السائدة بين أفراد المجتمع بالنسبة للعمل ، والوظائف ، والربح ، والنظم الإدارية وغيرها من عناصر الادارة الحديثة ، تحدد سلوك الناس فى تعاملهم مع الإدارة وتؤثر على ما يمكن أن يقدموه من جهد أو إنتاج . كذلك فإن تلك المظاهر السلوكية تحكم توقعات الأفراد بالنسبة لما يجب على الإدارة أن تقدمه لهم وبالتالى تؤثر على العلاقات بينهم .

وقد أوضحت بعض الدراسات أن التقدم الاقتصادى الذى حققته الولايات المتحدة الأمريكية إنما يعود بالدرجة الأولى إلى اتجاهات المديرين الأمريكيين التى تحبذ أساليب الإدارة التقدمية والتى تتوافق مع مفاهيم التخطيط العلمى ، والتدريب النشط والتفكير الخلاق لعلاج المشكلات الإدارية . ومن أهم العوامل الاجتماعية والحضارية التى ينبع منها مثل تلك الاتجاهات الإدارية الإيجابية :

١ـ الاقتناع بأهمية مؤسسات الأعمال والعاملين فيها كأعضاء منتجين فى المجتمع . إن احترام الوظيفة الإدارية والشعور بقيمتها الاجتماعية يشجع الأفراد على الانخراط فى سلك العمل الإدارى وإعطائه كل جهدهم وطاقاتهم .

٢ـ الاقتناع بضرورة التطور وحتمية التغيير مما يهيىء الجو أمام الإدارة لتجربة أساليب وطرق بديلة والعمل على تطوير نظم العمل دون معارضة أو مقاومة اجتماعية .

٣ـ قبول المخاطر والرغبة فى تحملها وهى من الصفات الأساسية للمدير الفعال . إن التحفظ وتجنب المخاطر ينعكسان على العمل الإدارى فى صورة تردد فى اتخاذ القرارات ومن ثم فوات فرص الاستثمار الناجح ، إضافة إلى تجمد الطرق والنظم الإدارية المستخدمة .

٤ـ قبول مبدأ التنافس من أجل الأفضل ، واعتبار المنافسة صفة اجتماعية مقبولة . وتلك من أهم عناصر التجديد والابتكار . إن المجتمع الذى يلغى التنافس أو يقلل من

شأنه يتحول أفراده عادة إلى أنماط متكررة ومن ثم يقف تيار التجديد وتقل الحماسة للانتقال إلى الأفضل .

إن العادات والقيم الاجتماعية والحضارية السائدة تحدد إلى درجة بعيدة أنماط السلوك الإنسانى للمديرين وغيرهم من الأفراد والجماعات التى تتعامل معها الإدارة . ومن ثم يمكن اعتبار الإدارة ظاهرة اجتماعية / حضارية تتأثر فى أساليبها ونظمها باختلاف خصائص المجتمع ، ومن ثم لابد من تعديل وسائل وسياسات الإدارة لتتفق وتلك الخصائص .

إن الطبيعة الاجتماعية والحضارية للإدارة تحتم تعديل المبادىء والمفاهيم الإدارية حتى تتلاءم مع متطلبات المناخ الاجتماعى والحضارى للمجتمع . ومع ذلك يجدر أن ننبه إلى أن المنطق الأساسى للإدارة واحد لا يتغير من مجتمع لآخر وأن الأسلوب العلمى فى الإدارة قابل للتطبيق فى كافة المجتمعات .

ويعتبر « تقبل التغيير » من أهم العوامل الاجتماعية التى تؤثر فى عمل الإدارة . إن العمل الإدارى الهادف لتحقيق النمو يحتم أشكال مختلفة من التغييرات فى نظم وأساليب العمل ، وعلاقات العمل وأنماط السلوك . ومن ثم فإن تميز المجتمع بدرجة عالية من « تقبل التغيير » تجعل مهمة الإدارة أيسر وأكثر فاعلية عما لو كانت درجة « تقبل التغيير » أقل . وبذلك فإن من واجبات الإدارة الأساسية أن تستطلع مدى تقبل المناخ لعمليات التغيير ثم تضع سياساتها واستراتيجياتها بما يسمح باستثمار القابلية للتغيير أو بالتغلب على مقاومة المجتمع للتغيير .

وحين نتحدث عن حضارة وثقافة المجتمع قد يفهم من ذلك أن للمجتمع الواحد ثقافة واحدة متجانسة . ولكن الصحيح أن أغلب المجتمعات الحديثة تتعدد فيها الحضارات والثقافات . وتلك الثقافات المتعددة قد تتناقض مع بعضها البعض وتنعكس تلك التناقضات جميعاً على الإدارة ونظم العمل وكفاءة الأداء فى المنظمات المختلفة .

لذا فإن من الأمور الأساسية أن تسعى الإدارة العامة من خلال سياساتها الرئيسية واستراتيجياتها إلى خلق ثقافة خاصة بها تميزها عن الثقافات السائدة وتعطى لها الشخصية المتميزة من جانب ، كما تعمل على نشر جو من التجانس والتناسق بين الأفراد والجماعات

داخل المنظمة . وقد يتأتى ذلك من خلال سياسات التدريب ، وتوزيع السلطة والمسئولية ، وتشجيع الابتكار والمبادرة بأنواع الحوافز المختلفة . ويمكن لهذه الثقافة الخاصة أن تحمى المشروع كثيراً من المشكلات التى قد تنشأ بسبب تخلف الثقافات المحيطة به فى المجتمع . وليس من شك أن قدرة الإدارة العامة على إحداث مثل هذا التحول الثقافى فى أفراد المشروع تتحدد بدرجة سيطرة الثقافة الخارجية من ناحية ، وبدرجة اتصال أفراد المنظمة بتلك الثقافة من ناحية أخرى . ومن المعروف أن المنظمات فى بعض الدول النامية تلجأ فى محاولة إحداث مثل هذا التغيير الثقافى إلى عزل العاملين بها فى مجتمعات نائية حيث توفر لهم السكن والترفيه والتعليم لأسرهم إلى جانب المصنع الذى ينشأ فى أماكن بعيدة عن التجمعات الحضارية التقليدية .

العوامل الاقتصادية

إن حجم السوق الذى تتعامل فيه الإدارة من أهم العوامل الاقتصادية المؤثرة فى عملياتها والتى يجب أخذها فى الاعتبار حين رسم السياسات الإدارية . ويؤثر حجم السوق وتركيبه على نوعية المنتجات وكمياتها ومستويات الجودة التى يمكن الالتزام بها . كذلك فإن حجم السوق وتركيبه يؤثران على إمكانيات الحصول على القوى العاملة ومستلزمات الإنتاج الأخرى .

يعتبر التنظيم الاقتصادى العام للدولة ودرجة الأخذ بنظم وأساليب التوجيه أو التخطيط الاقتصادى ، ومدى رقابة الدولة وإشرافها على الأنشطة الإنتاجية من العوامل المؤثرة على سياسات الإدارة . فإن التجاء الدولة فى مصر مثلا إلى أسلوب التخطيط الشامل قد أوجب على إدارة المشروعات ضرورة وضع خطط وبرامج مسبقة لأوجه النشاط حتى يمكن اعتماد الأموال اللازمة فى إطار الخطة العامة للدولة . من ناحية أخرى ، فإن إصدار النظام المحاسبى الموحد فى مصر أيضاً قد فرض تغييرات أساسية على النظم المحاسبية المطبقة فى المشروعات الاقتصادية .

وبشكل عام فإن سياسات الانتاج والتوسع وخطط الاستثمار وأهداف النشاط إجمالا فى المنظمات الاقتصادية تتأثر بشكل مباشر بالتنظيم الاقتصادى العام للدولة وما يترتب عليه من إجراءات للتخطيط والرقابة .

ومن المؤشرات الاقتصادية الهامة التى تعتمد عليها الإدارة فى رسم سياساتها الرئيسية وخططها المستقبلة معدلات النمو فى الدخل القومى والناتج القومى الإجمالى Gross National Product (GNP) كذلك معدلات الزيادة فى السكان ، ومؤشرات التجارة الداخلية والخارجية وأنماط الإنفاق الاستهلاكى . ومن الأمثلة على الإفادة من تحليل أنماط الإنفاق الاستهلاكى ما درجت عليه الدول من إعداد دراسات حول « ميزانية الأسرة » لمعرفة نمط توزيع دخل الأسرة بين بنود الإنفاق الاستهلاكى المختلفة . وفى مصر يقوم الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء بإعداد مثل هذه الدراسات :

ومن العوامل الاقتصادية ذات الأثر الواضح على كفاءة المنظمات وقدرتها على الاستمرار ، عامل المنافسة . ومن الواضح أن كثيراً من العيوب الإدارية التى تعانى منها المشروعات العامة فى الدول النامية يعود جزئياً إلى انعدام المنافسة الحقيقية وعدم تعرضها للضغوط التنافسية التى تدفع إلى التطوير والتحسين التماساً لكفاءة أعلى ومن ثم قدرة أكبر على مواجهة المنافسين .

العوامل السياسية التشريعية

إن التنظيم السياسى للدولة وما يفرضه من التزامات ومذاهب سياسية يمثل عاملا هاماً مؤثراً على كفاءة الإدارة وحركتها نحو تحقيق أهدافها . ففى كثير من الدول النامية تختلط العقائد السياسية بالاعتبارات الإدارية السليمة فى إدارة المشروعات ، الأمر الذى يسبب انحرافات واضحة عن معايير الإدارة العلمية . فاختيار القادة الإداريين يخضع أساساً لاعتبارات الولاء السياسى أكثر من اعتبار الكفاءة الإدارية . كذلك فإن إقامة المشروعات وإنهاءها تسيطر عليه فى بعض الأحيان المعتقدات السياسية أكثر من الصلاحية الاقتصادية . من ناحية أخرى ، فإن درجة تدخل أجهزة الدولة البيروقراطية فى أعمال المشروعات الاقتصادية يمثل عنصراً يجب أخذه فى الاعتبار حين رسم السياسات الإدارية . ففى كثير من الدول النامية تسيطر البيروقراطية الحكومية على جوانب متعددة من أعمال المشروعات الاقتصادية وتقلل بالتالى من فاعليتها . فعلى سبيل المثال نجد فى مصر أنه لابد من الحصول على تراخيص وموافقات جهات إدارية حكومية فى الحالات الآتية :

- إنشاء المشروعات الجديدة .
- شراء الأرض لإقامة مصانع جديدة

- استخدام نقد أجنبى لاستيراد خامات أو معدات .
- تصدير سلع أو خدمات .
- التعامل مع مؤسسات أجنبية .
- رفع أسعار السلع .

كذلك نجد الحكومات فى كثير من الدول النامية تحدد مستويات الأجور وتنظم علاقات الاستخدام وتدير بنفسها العديد من المنظمات والأجهزة التى تمارس وظائف اقتصادية .

ومن ثم فإن القوانين والسياسات الحكومية وطريقة تنفيذها تعتبر من الأمور الحيوية المؤثرة على إدارة المشروعات . وانعكاس تلك الإجراءات على الإدارة أساساً أن جانباً كبيراً من وقت واهتمام العاملين يجب أن يتجه لإنهاء هذه المعاملات الحكومية ومتابعة القوانين وتعديلاتها والوفاء بمتطلبات البيروقراطية الحكومية مما يؤثر سلباً على كفاءة المشروعات .

العوامل الدولية

وتلعب الظروف والأحوال الدولية دوراً مؤثراً فى كفاءة الإدارة من خلال التأثير فى قدرتها على استيراد ما تحتاجه من مستلزمات وتصدير ما تنتجه من سلع أو خدمات . وينطوى تحت العوامل الدولية ، العلاقات السياسية بين الدول ، والصراعات الدولية ، وحالات الحروب والمنازعات . كذلك تشمل الأوضاع السياسية الداخلية فى الدول التى يتم معها التبادل والأحوال الاقتصادية ومدى استقرارها .

وتبين القائمة التالية أهم العوامل المناخية المؤثرة فى الإدارة والواجب أخذها فى الاعتبار حين رسم السياسات وتحديد الأهداف الإدارية ،

قائمة بأهم
العوامل المناخية المؤثرة فى الإدارة

(ا) العوامل التعليمية :

١ـ مستوى المعرفة Literacy
٢ـ التدريب الفنى والمهنى المتخصص والتعليم الثانوى العام
٣ـ التعليم العالى
٤ـ برامج تنمية الإدارة
٥ـ الاتجاه العام بالنسبة للتعليم
٦ـ تناسب النظام التعليمى مع احتياجات المجتمع

(ب) العوامل الاجتماعية / الحضارية :

١ـ الاتجاه العام بالنسبة للإدارة والمديرين
٢ـ النظرة الاجتماعية إلى السلطة
٣ـ النظرة الإجتماعية إلى المرؤوسين
٤ـ درجة التعاون بين المنظمات فى المجتمع
٥ـ النظرة الاجتماعية بالنسبة للنجاح والعمل
٦ـ هيكل الطبقات الاجتماعية والحركة الاجتماعية للأفراد
٧ـ النظرة الاجتماعية نحو الثروة والكسب المادى
٨ـ النظرة الاجتماعية نحو الطريقة العلمية فى التفكير
٩ـ النظرة الاجتماعية نحو تحمل المخاطر
١٠ـ النظرة الاجتماعية نحو تقبل التغيير

(جـ) العوامل الاقتصادية :

١ـ حجم السوق
٢ـ النظام المصرفى والسياسة النقدية
٣ـ السياسة الضريبية

٤ـ الاستقرار الاقتصادى
٥ـ تنظيم سوق رأس المال
٦ـ رأس المال الاجتماعى
٧ـ المنافسة

(د) العوامل السياسية والإدارية العامة :

١ـ القوانين والنظام التشريعى
٢ـ السياسة الدفاعية للدولة
٣ـ السياسة الخارجية للدولة
٤ـ التنظيم السياسى للدولة
٥ـ اتجاه الدولة بالنسبة للنشاط الاقتصادى الخاص
٦ـ الاستقرار السياسى

(هـ) العوامل الدولية :

١ـ النظرة نحو الأجانب
٢ـ طبيعة ومدى الشعور القومى
٣ـ مركز ميزان المدفوعات
٤ـ أنماط التجارة الدولية للدولة
٥ـ العضوية والالتزامات قبل المنظمات المالية الدولية
٦ـ التنظيم الدولى والتعهدات والاتفاقات الدولية
٧ـ الانتماء إلى تجمعات اقتصادية أو سياسية
٨ـ قواعد الأستثمار الأجنبى
٩ـ قيود الاستيراد والتصدير
١٠ـ القيود على استثمار رأس المال الأجنبى
١١ـ القيود على تحويل الأرباح للخارج
١٢ـ قيود الرقابة على النقد .

وتطبيقا لكل ما سبق ، يمكننا بلورة الخصائص العامة للمناخ العام الذى تعمل الادارة العامة فى مصر المعاصرة تحت تأثيره فيما يلى :

١ ـ يتشكل المناخ العام للادارة العامة فى مصر من هيكل اقتصادى يتميز بالاختلال الشديد حيث :

- يعتمد الاقتصاد الوطنى فى نسبة كبيرة من استثماراته على موارد خارجية مثل موارد تصدير البترول المصرى أو تحويلات المصريين العاملين فى الخارج ، أو المنح والقروض والتسهيلات التى تقدمها الجهات الأجنبية لمصر . وهذا الاعتماد على الخارج يشكل نقطة ضعف خطيرة فى تكوين الاقتصاد الوطنى .

- تزايد الاعتماد على الاستيراد فى سد جانب كبير من الاحتياجات الأساسية سواء من السلع الاستهلاكية (خاصة المواد الغذائية) وكذا السلع الوسيطة ومستلزمات الانتاج .

- ونتيجة للسمتين السابقتين ، فقد تدهور موقف العملة الوطنية (الجنيه المصرى) بالنسبة للعملات الأجنبية (خاصة الدولار الأمريكى) واضطرت الدولة الى اتباع سياسة تعويم الجنيه (أى ترك قيمته بالنسبة للدولار الأمريكى وغيره من العملات) تتحدد وفقا لعوامل العرض والطلب .

- انخفاض معدل النمو وارتفاع معد التضخم .

- انخفاض الانتاجية ومعدل تكوين المدخرات وتوجيهها للاستثمار وتزايد الاستهلاك النهائى مما لا يتحقق معه نمو فى مستوى المعيشة .

- انخفاض الأهمية النسبية للقطاعات السلعية فى الناتج القومى (الزراعة والصناعة) ، وارتفاع الأهمية النسبية للخدمات الانتاجية ، ويعنى هذا اختلال فى هيكل الانتاج حيث تتولد معدلات التنمية المحققة من القطاعات السلعية .

- زيادة الانفاق العام بمعدلات أكبر من زيادة الايرادات العامة السيادية والجارية ، الأمر الذى نتج عنه زيادة عجز الموازنة العامة للدولة

- يتركب المناخ العام للادارة العامة من قطاع عام بلغت الأموال المستثمرة فيه ما يقرب من ٦٠ بليون جنيه مصرى حسب تقديرات مركز معلومات القطاع العام[1]

- ويمثل السكان عنصرا هاما فى مناخ الادارة العامة فى مصر فقد بلغ عددهم فى منتصف ١٩٨٨ ما يقرب من ٥٢ مليون نسمة ، ويزيد هذا العدد بمتوسط سنوى نحو ١,٣٢٠ ألف نسمة أى معدل ٢,٨٪ سنويا . وقد ارتفع نصيب الحضر من سكان مصر الى ما يقرب من ٤٤٪ سنة ١٩٨٦ بعد أن كانت ٢٤٪ فقط فى ١٩٢٧ . ويتميز الهيكل العمرى للسكان فى مصر بارتفاع نسبة السكان دون سن العمل مما يؤدى إلى ارتفاع نسبة الاعالة حيث بلغت فى ١٩٨٦ / ١٩٨٧ ما يقرب من ٧٧,٣٪[2]

- يتميز المناخ العام للادارة العامة فى مصر بارتفاع نسبة الأمية بين السكان إذ تبلغ ما يقرب من ٥٠٪ .

- تواضع القطاع الخاص فى تركيب الاقتصاد الوطنى .

- عجز ميزان المدفوعات الجارى وارتفاع حجم الديون الخارجية .

- انخفاض معدلات فيضان نهر النيل وبداية ظهور مشكلة عجز المياه وآثارها السالبة على الزراعة وانتاج الكهرباء وكل مظاهر الحياة فى البلاد .

٢ ـ كما يتشكل مناخ الادارة العامة فى مصر من هيكل اجتماعى يتسم بحالة غير عادية من عدم الانتظام والترابط نتيجة لسنوات ما اسمى بسياسة الانفتاح . حيث اختلت الموازين والمعايير الاجتماعية ، وتغير هيكل القيم السائدة واندثرت قيم ومفاهيم اجتماعية ايجابية وحلت محلها قيم اجتماعية تعتمد الانتهازية والنظرة الفردية الضيقة . وشاعت أمراض اجتماعية كالرشوة والمحسوبية واللامبالاة وانخفاض الاحساس بالانتماء الوطنى . وضعف الدافع الى الانتاج والمشاركة .

---

(١) راجع الدراسة الشاملة للقطاع العام فى مصر ١٩٧٥ ـ ١٩٨٥ مركز البحوث والدراسات التجارية ـ كلية التجارة ـ جامعة القاهرة ١٩٨٦ .

(٢) وزارة التخطيط . الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (٨٧ /٨٨ ـ ٩١/ ٩٢) الجزء الأول ص ٥٧

٣ ـ كذلك فإن الهيكل التعليمى السائد يعتمد على محورين أساسيين للتعليم قبل الجامعى ، والتعليم الجامعى . ومحصلة النظام التعليمى تتمثل فى آلاف الخريجين من تخصصات لا يحتاجها سوق العمل ومن ثم يعانون البطالة المقنعة (فى شكل انتظار التعيين ، أو حتى فى شكل معينين لا يعملون إذ يزيدون عن حاجة العمل) .

٤ ـ ويتسم المناخ العام بنظام سياسى يقوم على التعددية الحزبية والسعى نحو إيجاد حالة من الديمقراطية تتمثل فى ظواهر مختلفة منها السماح للصحف المعارضة بالتعبير عن آراءها وأشكال الانتخابات للمجالس الشعبية المختلفة ، ونشاط الجماعات الأهلية كالنقابات الاتحادات وغيرها .

٥ ـ يتشكل جانب من المناخ العام للادارة العامة فى هيكل من العلاقات الدولية متفاوتة المدى فى ايجابياتها وسلبياتها .

تلك الملامح العامة تشكل فى مجموعها مناخ الادارة العامة فى مصر .

الفصـل الخامس

الجهاز الادارى الرئيسى للدولة

فى جمهورية مصر العربية

أولا - نظرة تاريخية

ثانيا - الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة

ثالثا - الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى المصرى

رابعا - عيوب ومشاكل الجهاز الادارى الرئيسى للدولة

- المشاكل التنظيمية بالجهاز الادارى الرئيسى للدولة
- المشاكل التنظيمية على مستوى الوحدة الادارية بالجهاز الادارى للدولة
- عيوب تشريعية
- عيوب فى استخدام القوى البشرية
- عيوب مالية

خامسا - الأسباب الرئيسية لعيوب ومشاكل الجهاز الادارى

سادسا - تقييم الكفاءة العامة للجهاز الادارى للدولة

سابعا - المشروع المقترح لتنظيم الجهاز الحكومى

- أسس وفلسفة التنظيم الجديد
- أهداف يحققها التنظيم المقترح
- مقتضيات تنفيذ التنظيم المقترح والاجراءات المكملة له
- الاجراءات العاجلة

ثامنا - نظرة احصائية للجهاز الادارى للدولة

الفصل الخامس

الجهاز الادارى الرئيسى للدولة
فى جمهورية مصر العربية

يشمل الجهاز الادارى الرئيسى للدولة فى مصر أجهزة رئاسة الدولة (رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء) ومجموعة الأجهزة المركزية والهيئات العامة ذات الطابع القومى ووحدات الحكم المحلى .

أولا - نظرة تاريخية :

لعل مصر من الدول النامية القادرة التى تتميز بجهاز ادارى رئيسى للدولة تضرب جذوره فى أعماق التاريخ وتعود نشأته الأولى الى سبعة آلاف سنة مضت منذ قام المصريون الأوائل بانشاء الدولة المصرية على أسس علمية تجد تطبيقاتها حتى اليوم فى علوم الادارة الحديثة .

ولقد مر الجهاز الادارى للدولة فى مصر باطوار مختلفة عكست اختلاف الأحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى البلاد ويمكن ايجاز ذلك فيما يلى :

● فى ظل الاستعمار البريطانى كانت أجهزة الدولة الادارية مجرد أدوات لتأدية الوظائف التقليدية من حفظ الأمن والدفاع وجباية الضرائب وما شاكلها من وظائف تتصل بالسيادة . وانحصرت أجهزة الدولة فى بيروقراطية محدودة لم يكن لها تأثير يذكر على حركة القطاع الاقتصادى والانتاجى فى البلاد .

● ومع قيام ثورة ١٩٥٢ أخذت الدولة نفسها بالعديد من الواجبات والأعباء ذات الصلة بالتنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية فاستتبع ذلك توسعا فى أنشطة جهاز الدولة الادارى وتعدداً فى مجالات اهتمامه فاستحدثت مؤسسات وهيئات ووحدات تنظيمية جديدة لها اختصاصاتها وصلاحيتها ونظمها الجديدة .

● ومع شيوع الفكر الاشتراكى وقيام القطاع العام والتوسع فى الخدمات التى تقدمها الدولة للمواطنين تضخمت أعباء الجهاز الادارى وزادت مشاكله وانخفضت كفاءته بشكل ملحوظ .

● ثم كانت محاولات الخلاص من هذه البيروقراطية الحكومية عن طريق تقوية وتدعيم وحدات الحكم المحلى ونقل الاختصاصات والصلاحيات من الوزارات والأجهزة المركزية الى وحدات الادارة المحلية ابتداء من المحافظة حتى المدينة والقرية .

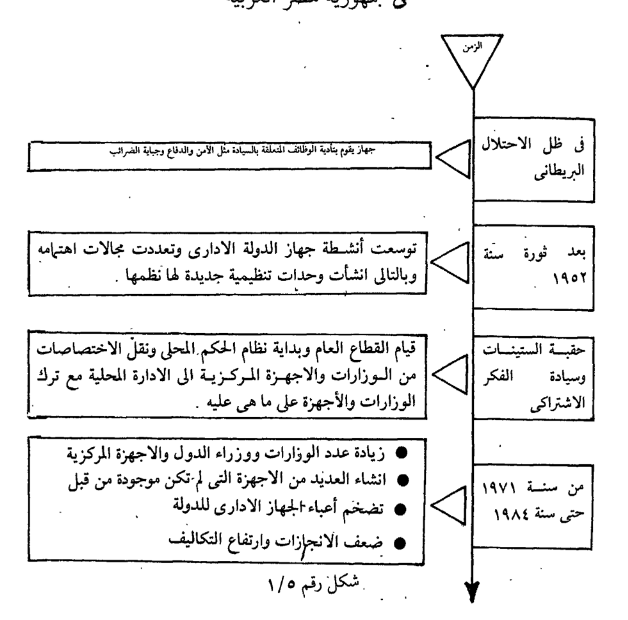
● ومع صدور دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ وما يتضمنه من تحديد للاطار العام لنظامنا السياسى والاقتصادى والاجتماعى انشئت بعض الأجهزة التى لم تكن موجودة من قبل مثل المجالس القومية المتخصصة ، والمحكمة الدستورية العليا ، وجهاز المدعى العام الاشتراكى ومجلس الشورى . . . . . .

● وقد كان لسياسة الانفتاح الاقتصادى ومحاولات تحقيق الأمن الغذائى وعلاج المشكلات الأساسية للمجتمع دوراً كبيراً فى افراز أوضاعاً تنظيمية وادارية غير متوافقة مع الهيكل الأساسى للدولة مما جعل المحصلة النهائية حالة من عدم الوضوح والتشتت والتداخل والازدواج ترتب عليها ضعف الانجازات وارتفاع تكلفتها .

● ولقد بذلت محاولات عديدة لاصلاح وتطوير الجهاز الادارى للدولة ولكنها كانت جهود جزئية غير متكاملة تعتمد على النوايا الحسنة أكثر مما تعتمد على التخطيط الشامل والتنفيذ الجدى .

ويوضح شكل ١/٥ تطور الجهاز الادارى الرئيسى للدولة فى جمهورية مصر العربية :

تطور الجهاز الادارى الرئيسى للدولة
فى جمهورية مصر العربية



شكل رقم ١/٥

ثانيا ـ الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة :

يتكون الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة مما يأتى :

(أ) رئيس الجمهورية وويتبعه مباشرة المجالس القومية المتخصصة والأزهر .

(ب) مجلس الوزراء وينبثق منه عدد من اللجان الوزارية .

(جـ) رئيس مجلس الوزراء ويتبعه عدد من الهيئات والمجالس العليا .

(د) نواب رئيس مجلس الوزراء .

(هـ) الوزارات .

(و) مناصب وزراء دولة .

ويمكن تلخيص الأشكال الرئيسية التى يتكون منها الجهاز الادارى كما يلى :

ــ **الوزارات** : وهى الأشكال التقليدية للأجهزة الادارية ، والوزارة هى التى يعهد اليها بادارة نشاط حكومى هام يدخل ضمن الأنشطة الرئيسة تمارسها الحكومة . ويدير ويشرف على الوزارة وزير طبقا للقوانين التنظيمية ، وتتكون الوزارة من ادارات أو مصالح أو كلاهما معا ، وتقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة ، ويضم التنظيم الحكومى أيضا مناصب وزراء الدولة لا يشرفون على أجهزة تنفيذية

ــ الهيئات العامة . والهيئة العامة جهاز حكومى منحه المشرع الشخصية الاعتبارية أو هى شخص ادارى عام يدير مرفقا عاما يقوم على مصلحة أو خدمة والهيئة العامة لها ميزانية خاصة تلحق بميزانية الدولة ويدير أعمال الهيئة مجلس ادارة له سلطات محددة . وتخضع كل هذه لاشراف أحد الوزراء (١) .

ويلاحظ أن الهيئات العامة تأخذ أشكالا متعددة فمنها ما يسمى هيئة عامة أو مركز أو مجلس أعلى أو اتحاد أو صاحب جهاز أو معهد ولكن لا تغير هذه المسميات من طبيعة الوحدة باعتبارها هيئة عامة تخضع لقانون الهيئات العامة ويسرى عليها أحكامه .

وتنقسم الهيئات العامة فى مصر إلى :

---

(١) استثناء من ذلك توجد هيئات عامة تتبع رئيس مجلس الوزراء مثل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، وهيئة ميناء القاهرة الجوى .

- **هيئات عامة اقتصادية** : وهى التى تعتمد على نفسها فى تدبير الموارد المالية اللازمة لها .
- **هيئات عامة خدمية** : وهى التى تعتمد على الدولة فى تدبير ميزانيتها ومن الأموال .
- **الهيئات المستقلة** : وهى أشخاص عامة يحكم كل منها قانون خاص به ، ويحدد كل قانون ما إذا كانت للهيئة شخصية اعتبارية مستقلة أو عدم منحها هذه الشخصية الاعتبارية ووقوعها ضمن الشخصية المعنوية الواحدة للدولة .
- **وحدات الحكم المحلى** : وهى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية لتقديم الخدمات ذات الطابع المحلى .

وتنقسم جمهورية مصر العربية إلى ٢٦ محافظة تضم كل محافظة عددا من مديريات الخدمات تمثل كل مديرية منها نشاطا نوعيا مثل الصحة - الزراعة - التعليم - الاسكان . . . الخ وتنهض المديرية بهذا النشاط على مستوى المحافظة ولا يربطها بالوزارة المختصة بنوع النشاط على المستوى المركزى الا الخطط القومية العامة والنظم الموضوعية والتوجيهات الفنية .

وتنقسم المحافظات إلى وحدات أصغر هى المركز - المدينة - الحى - القرية .

- **الأقاليم الاقتصادية (١)** : وهى تقسيمات ادارية لأراضى جمهورية مصر العربية لغرض خاص هو غرض التخطيط الاقتصادى حيث ان كل اقليم اقتصادى يتميز بأنه يمكن النظر إليه كوحدة اقتصادية متكاملة ، وتنقسم جمهورية مصر العربية إلى ٨ أقاليم اقتصادية .
- **هيئات القطاع العام** : وهى هيئات عامة ذات طابع اقتصادى استحدثها القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ لتحل محل المجالس العليا للقطاعات فى تملك والاشراف على شركات القطاع العام .
- أجهزة البحث العلمى .

ويقوم على نشاط البحث العلمى فى التشكيلات التنظيمية للجهاز الادارى فى مصر أحد عشر جامعة مصرية بخلاف جامعة الأزهر . والمجلس الأعلى للجامعات هو السلطة العليا التى ترسم سياسة الجامعات وتتابع توجيه وتنفيذ أعمالها . وإلى جانب الجامعات

---

(١) قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ بتقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية وانشاء هيئات التخطيط الأقليمى .

توجـد ايضـا مراكز البحوث العلمية . هذا ويوضح شكل ٥ / ٢ التنظيم الرئيسى الحالى للدولة فى مصر .

ثالثا - الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى المصرى :

يمكن تصنيف الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى فى مصر فيما يلى :

- الوظائف التقليدية :

(وظـائف الـدولـة الحـارسة) التى مارستها الدولة منذ القدم (الدفاع - الأمن - العدالة - الشئون الخارجية للدولة وعلاقتها بالدول الأخرى والمنظمات الدولية والأقليمية) .

- وظائف الخدمات :

والتى مارستها الدولة بحكم التطور فى الأوضاع السياسية والاجتماعية للبلاد سواء على المستوى المركزى أو المحلى وتنقسم إلى :

(أ) خامات مادية :

(الرعاية الصحية - الرعاية الاجتماعية - الاسكان - المرافق - النقل - المواصلات - التموين . . . الخ) .

(ب) خامات معنوية :

(التعليم - الثقافة - التربية الدينية والروحية - التربية الرياضية . . . الخ) .

- وظائف التخطيط والتنظيم : وتشمل :

(أ) وضع الخطة الشاملة ومتابعة تنفيذ الخطة .

(ب) توفير البيانات والمعلومات .

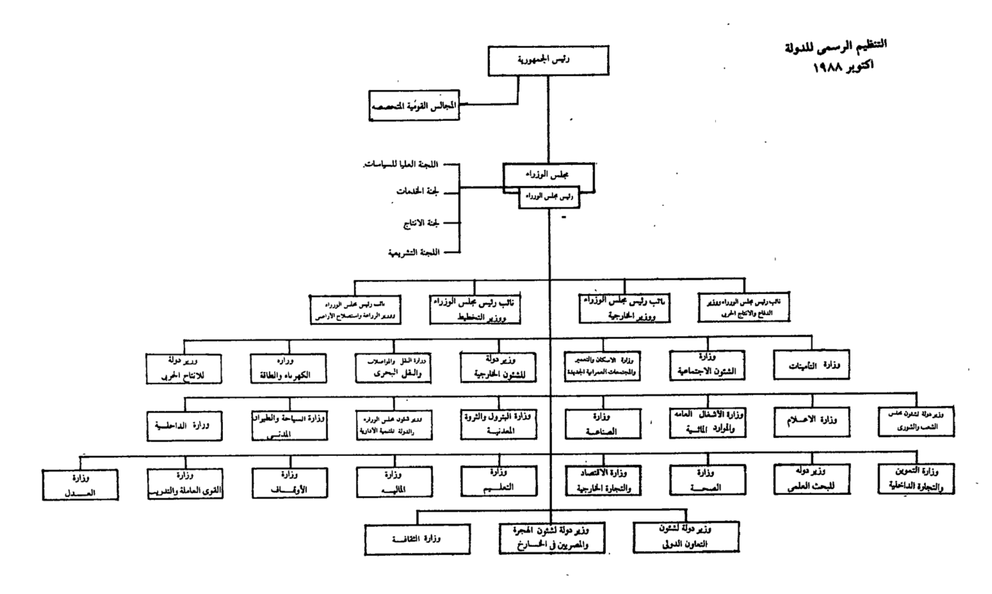
(جـ) البحث العلمى .

(د) تنظيم الجهاز الادارى والقوى العاملة وتطويعها لخدمة اغراض الخطة .

- وظائف الرقابة :

وذلـك بالـرقـابـة على الانفاق العام والتأكد من سلامة استخدام وتوزيع الاموال العامة ، وكذلك رقابة الآداء .

التنظيم الرسمى للدولة
أكتوبر ١٩٨٨



- وظائف تنمية الاقتصاد القومى :

وقد ظهرت هذه الوظيفة نتيجة تدخل الدولة فى مجال الانتاج عن طريق القطاع العام (النشاط الزراعى والصناعى والتجارى والمالى) بالاضافة إلى تشجيع ورعاية القطاع التعاونى والقطاع الخاص والقطاع المشترك .

ويوضح شكل رقم ٣/٥ الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى للدولة .

رابعاً - عيوب ومشاكل الجهاز الادارى الرئيس للدولة وعلى مستوى الوحدة الادارية :

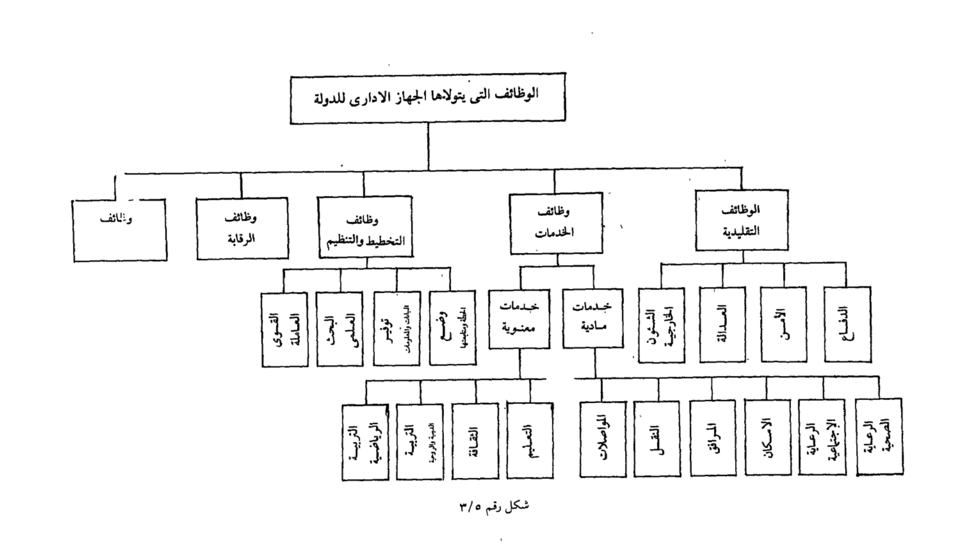
(أ) المشاكل التنظيمية بالجهاز الادارى الرئيس للدولة :

١ - عدم الاستقرار التنظيمى :

تتعرض الوحدات التنظيمية بالجهاز الادارى لتغيرات مستمرة فى أوضاعها وارتباطاتها التنظيمية مما يؤثر بشكل سلبى على كفاءتها وفاعليتها . وقد اجريت دراسات متخصصه فى هذا الشأن انتهت إلى ان التغييرات التى حدثت فى كل قطاع من قطاعات التنظيم الرئيسى للدولة خلال الفترة من ٥٢ حتى الآن تصل إلى حوالى ١٠ تغييرات . ولعل ابرز الأمثلة على ظاهرة عدم الاستقرار التنظيمى ما صادف نشاط البحث العلمى فى غضون ١٠ سنوات من تغييرات حيث انشئت اول وزارة للبحث العلمى عام ١٩٦١ ثم الغاؤها ثم اعادتها ثم الغاؤها مرة أخرى وانشاء المجلس الاعلى لدعم البحوث ثم الغاؤه فضلا عن الغاء المركز القومى للبحوث ثم اعادته والغاء المجلس الاعلى للعلوم وانشاء اكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا .

٢ - عدم ملائمة الشكل التنظيمى لطبيعة النشاط :

لا يوجد دائما تناسب بين نوع النشاط الذى تمارسه الوحدات الادارية وبين الشكل التنظيمى الذى تتخذه مما يؤثر مع كفاءة تنفيذ النشاط والأمثلة على ذلك عديدة فهناك هيئات عامة اقتصادية لا تباشر أنشطة اقتصادية بذاتها وانما تمارس أنشطة تخطيطية ورقابية على وحدات انتاجية مثل الهيئة العامة للبترول كما أن هناك هيئات عامة خدمية تباشر أنشطة بحثيه بالدرجة الأولى مثل مركز البحوث الزراعية فضلا عن وجود مصالح تمارس انشطة مماثلة لانشطة الهيئات العامة مثل مصلحة الكفاية الانتاجية والتدريب المهنى بوزارة الصناعة .


الوظائف التى يتولاها الجهاز الادارى للدولة
الوظائف التقليدية
وظائف الخدمات
وظائف التخطيط والتنظيم
وظائف الرقابة
وظائف
الدفاع
الأمن
العدالة
الشئون الخارجية
خدمات مادية
خدمات معنوية
وضع الخطة ومتابعتها
توفير البيانات والمعلومات
البحث العلمى
القوى العاملة
الرعاية الصحية
الرعاية الإجتماعية
الاسكان
المرافق
النقل
المواصلات
التعليم
الثقافة
التربية الدينية والروحية
التربية الرياضية

شكل رقم ٣/٥

٣ - تعدد الأجهزة القومية والمستويات التنظيمية الوسيطة :

حيث يبدو بوضوح تعدد وجود اجهزه متتالية رأسيا ينحصر دورها فى مجرد الاشراف على أنشطة تنفيذية تمارس من خلال اجهزة ادق بها يوجد مناخ لممارسة السلطة مركزياً واطالة خطوط الاتصال وزيادة تكلفة اداء الخدمة .

٤ - افتقاد التكامل فى تشكيل الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة :

ويتمثل ذلك فى وجود أكثر من وحدة ادارية لممارسة انشطة متكاملة بطبيعتها وذلك مثل انشطة البترول والكهرباء والطاقة الذرية والتى يضمها مجال واحد هو مجال الطاقة وهذا التفتيت يؤدى إلى صعوبة عملية التنسيق وتعدد الأجهزة المعاونة بما يرفع التكلفة ويزيد عدد الموظفين .

٥ - ازدواج الاختصاصات :

تعتبر مشكلة ازدواج وتكرار الاختصاصات بين أجزاء الجهاز الادارى للدولة من أهم العيوب التى يترتب عليها ارتفاع نفقات الأداء وتعويق الاجراءات وزيادة الاحساس بمشكلة الروتين.وابرز مثال على ذلك هو الازدواج والتداخل بين وزارة التعمير وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة من ناحية وبين وزارة التعمير .وزارة استصلاح الاراضى من ناحية أخرى حيث تتولى وزارة التعمير اعداد خطط وبرامج التنمية العمرانية وتنفيذ ومتابعة خطط التعمير وفى نفس الوقت تتولى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة نفس الاختصاصات فيما يتصل بالمدن الجديدة ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى تتداخل اختصاصات وزارة التعمير مع وزارة استصلاح الاراضى فى شئون استصلاح الأراضى البور والصحراوية .

٦ - اختلاط الادوار التنظيمية :

يلاحظ ان بعض الاختصاصات ذات الطابع التخطيطى تتكرر ممارستها فى الوحدات الادارية ذات الاشكال التنظيمية المختلفة فتمارس احيانا فى الوزارة المختصة وتمارس أحيانا أخري فى مصلحة أو هيئة عامة تابعة لها حيث لم تتضح بعد الخطوط الفاصلة بين أهداف وادوار التنظيمات المعنية مما يشكل أختلاط فى الادوار التنظيمية فى نفس الوقت يمتد عمل بعض الوزارات الى مجال التنفيذ بدلا من التركيز على التخطيط والمتابعة وترك

أمور التنفيذ للوحدات الادارية . ومما يزيد من تفاقم مشكلة اختلاط الادوار التنظيمية عدم وضوح توزيع الاختصاصات بين كل من الوزارة والهيئات الملحقة بها فى مجال اجراء البحوث والدراسات التطبيقية حيث تبين من استعراض الاختصاصات شيوع فى هذا الدور بين كل منهما .

٧ ـ **عدم ملائمة نطاق الاشراف :**

حيث يلاحظ ضيق نطاق الاشراف بالنسبة لبعض الوزراء واتساعه فى حالات أخرى فبينما يشرف وزير البترول على تنظيمين فقط فان وزير النقل والمواصلات والنقل البحرى يشرف على ١٧ ولاشك ان اتساع نطاق اشراف الوزير يؤدى الى عدم فاعلية وكفاءة هذا الاشراف مما يؤثر على فاعلية تنظيما ، اداء وظائف التخطيط والرقابة .

٨ ـ **تضخم الهيكل التنظيمى للجهاز الادارى للدولة وتعدد مكوناتة :**

لقد تضخم الهيكل التنظيمى للجهاز الادارى ومن مظاهر ذلك زيادة عدد الوزارات ووزراء الدولة بدرجة كبيرة مقارنا بالوضع فى كثير من الدول المتقدمة بالاضافة الى زيادة عدد العاملين بمقدار ١٦٥٪ فى سن ٨١/٨٠ عما كان عليه فى سنة ١٩٦٥ . اى أن مقدار الزيادة فى العمالة يعادل ٤ أمثال الزيادة فى عدد السكان من خلال الفترة من ١٩٦٥ الى ١٩٨١/٨٠ وترتيبا على ذلك فقد زادت اعتمادات الباب الأول فى الموازنة العامة للدولة (الخاصة بالقطاع الحكومى) ومجموع الأجور النقدية والبدلات واعتمادات بند الوظائف الدائمة الى أربعة أمثالها عام ١٩٧٩ مقارنا بما كانت عليه فى عام ١٩٦٦/١٩٦٥ ويرجع السبب فى تضخم الهيكل التنظيمى الى المشاكل التنظيمية التى يعانى منها الجهاز الادارى للدولة .

وقد يكون لهذه الظاهرة بعض التبرير فى غياب نظام الحكم المحلى اما وقد اتجهت الدولة الى تدعيم هذا النظام ونقل كافة السلطات التنفيذية الى المحليات فقد أصبح من الضرورى العمل على الحد من تضخم الجهاز الادارى للدولة على المستوى المركزى ليتناسب مع حجم النشاط المطلوب منه القيام به وتوفير فرصة حقيقية لنقل الخدمات المحلية الى المحافظات .

---

(١) بلغت الأجور الاجمالية للجهاز الادارى للدولة والادارة المحلية والهيئات الخدمية ٥٥١٥,٠ مليون جنيه فى موازنة ٨٩/٨٨ بنسبة ٣٣,٨٪ من اجمالى الاستخدامات الجارية بينما كانت النسبة فى ٨٨/٨٧ مايقرب من ٣٣,٤٪ .

٩ ـ تعدد المسميات التنظيمية للشكل التنظيمى الواحد دون مبرر :

ويرتبط تضخم الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة بظاهرة تعدد مسميات الاشكال التنظيمية بهذا الهيكل دون ارتباط واضح بين تلك المسميات أو الاشكال التنظيمية الجديدة ومستوى الاداء والانجاز مما يعكس انفعالا بالشكل واهداراً للمضمون .

الاشكال التنظيمية الرئيسية	الاسماء المستخدمة
وزارة	—
مصلحة	—
محافظة	—
هيئة مستقلة هيئة عامة	صندوق ـ مركز ـ جهاز ـ جهاز مركزى ـ معهد ـ بنك ـ مجلس اعلى ـ مؤسسة ـ مجلس ـ اكاديمية ـ امانة عامة ـ اتحاد .

١٠ ـ الميل الشديد نحو المركزية فى اتخاذ القرارات :

من الواضح ان التنظيم الرئيسى للدولة لا يقوم على فلسفة واستراتيجية واضحة فبينما تقوم فلسفة الدولة على تدعيم الحكم المحلى ونقل السلطات الأصلية الى المحافظين فان تغييرا حقيقياً فى تركيب الاجهزة والادارية للوزارات المركزية لم يحدث واذا نظرنا الى الهيئات العامة فقد قامت على فلسفة قوامها تحرير المصالح الحكومية من القواعد والروتين الحكومى الا ان القرارات والقوانين الصادرة تتعارض مع هذه الفلسفة .

١١ ـ عدم وضوح الفرق بين المرافق القومية والمرافق المحلية :

حيث لا يوجد معايير تحدد المرافق المحلية التى تتبع المحافظات وتلك القومية التى تدخل ضمن اختصاص الأجهزة المركزية مما أوجد حالة من عدم وضوح الاختصاصات والسلطات بين المركزيات والمحليات .

١٢ - عدم وجود قانون للتنظيم الاساسى للجهاز الادارى للدولة :

وترتب على عدم وجود قانون للتنظيم الاساسى للدولة كثرة التعديلات المتلاحقة فى التنظيم بدون ضابط مما أدى الى وجود حالة من عدم الاستقرار بكل تأثيراته السالبة على كفاءة الاداء .

١٣ - تعدد التشريعات التى تنص على انشاء تقسيمات تنظيمية تتبع رئيس الجهة مباشرة :

لقد ظهر فى الآونة الأخيرة اتجاه لزيادة عدد الوحدات الاستشارية التابعة لرئيس الجهة وتشمل هذه العناصر نوعين اساسيين ينحصر الأول فى التقسيمات التنظيمية التى تلزم التشريعات بانشاءها فى الوحدات الادارية للدولة مثل التخطيط والمتابعة والاحصاء ووحدات الأمن والشئون القانونية . . . وينحصر النوع الثانى فى تقسيمات أخرى جرت العادة على انشائها بالوحدات الادارية والحاقها برئاسة الجهة مثل البحوث والعلاقات العامة . . . وهذا العدد الهائل من الأجهزة الملحقة برئيس الجهة من شأنها أن تشكل عبئا على قدراته بدلا من ان تكون أداة لمعاونته .

١٤ - عدم وضوح العلاقات التنظيمية بين وحدات الحكم المحلى والوزارات المركزية :

فمازالت العلاقات بين المديريات والوزارات الأم عرضة للتوافق والاختلاف دون معايير متفق عليها .

(ب) المشاكل التنظيمية على مستوى الوحدة الادارية بالجهاز الادارى للدولة :

تنعكس آثار مشكلات الجهاز الادارى الرئيسية للدولة علي الوحدات الادارية المكونة للتنظيم العام مما يؤثر على كفاءة الأداء بهذه الوحدات بشكل عام ونستطيع تلمس عدد من المشاكل التنظيمية التى تعانى منها هذه الوحدات الادارية والتى يمكن تلخيصها فيما يلى :

١ - كثرة التعديلات الجزئية أو الشاملة فى التنظيم الداخلى للوحدات الادارية .

٢ - تضخم الهياكل التنظيمية الداخلية فى الوحدات الادارية ومن مظاهر التضخم :

- ضيق نطاق الاشراف .
- تفتيت الأنشطة وافتقاد التكامل .

٣ ـ عدم التوازن فى الهياكل التنظيمية .

٤ ـ غلبة الاعتبارات الشخصية فى تصميم الهياكل التنظيمية .

٥ ـ تعدد الأجهزة الاستشارية .

٦ ـ المبالغة فى استحداث وظيفة نائب فى الهيئات العامة .

٧ ـ عدم اعطاء الاهمية المناسبة لاعداد الدليل التنظيمى للوحدات الادارية .

٨ ـ عدم الاهتمام بتنظيم توفير المعلومات وتدفقها لمراكز اتخاذ القرار .

٩ ـ مشاكل متعلقة بالاسكان الادارى ومن أهميتها :

- تعدد المبانى التابعة للوحدة الادارية الواحدة وتشتتها .
- التوسع فى اللجوء الى الوحدات المؤجرة .
- عدم ملائمة التصميم الداخلى لمعظم وحدات الجهات الادارية .

١٠ـ افتقار وحدات الجهاز الادارى الى العناصر الاساسية التى تساعد التنظيم على تحقيق اهدافه مثل :

- وضع معدلات اداء الانشطة المختلفة .
- تحديد اجراءاته واساليب العمل .
- وضع نظم النظم الأداء .
- وضع نظم للحوافز .

١١ـ التخلف الواضح فى ممارسة وظائف الادارة .

(جـ) عيوب تشريعية :

وتتركز هذه العيوب فى تقادم التشريعات المنظمة لأوضاع الادارة الحكومية وتباعدها عن الظروف الموضوعية التى تعيشها البلاد الآن وطبيعة الأهداف للمرحلة المستقبلة . ان قوانين ولوائح كثيرة تؤثر على العمل الادارى الحكومى قد وضعت فى مراحل زمنية سابقة وفى ظل أوضاع اقتصادية واجتماعية وسياسية تختلف تماما عما هو سائد فى المجتمع الآن . من ناحية أخرى ، فان أغلب التشريعات واللوائح السارية تفتقد التجانس والتوافق فيما

بينها حيث لم تصدر جميعا يوحى فلسفة مشتركة أو استراتيجية عامة توحد بين مفاهيمها الأساسية .

ومن أهم الأمثلة على القوانين واللوائح التى تحتاج إلى تطوير جذرى ما يلى :

- قانون الموازنة العامة .
- قانون الخطة العامة .
- قانون الهيئات العامة .
- لوائح المشتريات والمناقصات والمخازن الحكومية .
- اللوائح المالية والحسابات الحكومية .
- قوانين الجمارك والضرائب .

من جانب آخر ، فان عملية تعديل القوانين ذاتها تتسم بالكثير من عدم التكامل والتجزأ فقد كان الشائع عند مواجهة صعوبات تنفيذية يسببها قانون ما ، الالتجاء إلى أسلوب التعديل الجزئى لذلك القانون ، ومع توالى عمليات التعديل الجزئية افتقدت كثير من القوانين اتساقها وتكاملها ، وتداخلت التعديلات وتناقضت مما يؤدى بالضرورة إلى تعقيد الاجراءات وتضارب القرارات فى ذات الموضوعات .

ولعل نظرة تاريخية سريعة على أسلوب اعداد التشريعات فى مصر تسهم فى توضيح حقيقة المشكلة التشريعية فى الادارة الحكومية .

- كان الأمر فى مصر حتى سنة ١٩٥٥ يقضى بتوحيد جهة اعداد التشريعات ، وبذلك فان هذه الجهة كانت تحقق التنسيق بين التشريعات بعد الدراسة الجادة لها سواء من حيث الموضوع أو الصياغة .

فحتى سنة ١٩٤٦ ، كانت جميع التشريعات تحال إلى ادارة التشريع بوزارة العدل ، وبعد ذلك تعرض على اللجنة الاستشارية التشريعية بوزارة العدل لفحصها موضوعيا وتشريعيا ، ثم بعد ذلك تحال إلى لجنة قضايا الحكومة لمراجعتها من حيث الصياغة وبعد ذلك تحال إلى مجلس الوزراء ثم إلى البرلمان .

وبعد سنة ١٩٤٦ تولى هذه المهمة قسم التشريع بمجلس الدولة حتى الغائه فى سنة ١٩٥٥ حيث عهد باختصاصه إلى لجان الفتوى والتشريع ثم أعيد مرة أخرى سنة ١٩٦٩

- ترتب على قيام الثورة سنة ١٩٥٢ وتعطل الحياة النيابية حتى سنة ١٩٥٧ ، وفى الوقت نفسه زيادة الحاجة إلى تحقيق اصلاحات ثورية واصدار التشريعات اللازمة لذلك ـ كل هذا أدى إلى أن كثيرا من هذه التشريعات اتسم بطابع السرعة اللازمة لتحقيق الهدف ، وجاء على حساب الدراسة الموضوعية والصياغة . كما أن وجود اللجان الوزارية التشريعية بحيث تركز فيها دراسة جميع التشريعات بعد اعدادها لم يحقق الغرض المطلوب ، ذلك انها لجان سياسية لا فنية تخضع لاعتبارات سياسية بالدرجة الأولى .

من واقع تلك النظرة التاريخية يمكن استخلاص أهم مشكلات الجوانب التشريعية فى الأدارة الحكومية وهى :

- عدم وجود فلسفة موحدة أو أستراتيجية واضحة تحكم التشريعات الأدارية وتوحد مفاهيمها .
- الالتجاء إلى طريقة التعديل الجزئى للقوانين دون محاولة تطويرها جذريا .
- عدم تكامل القوانين وتأخير صدور لوائحها التنفيذية لارشاد وتوجيه المنفذين .

ان العملية التشريعية أساسها وصمام الأمان فيها هو تقديم الدراسة الموضوعية الكاملة للعلاقات والروابط المراد تنظيمها تشريعيا ، دراسة تقوم على الواقع القائم فعلا ، لا على تصور لهذا الواقع ، وهذه الدراسة يجب أن تقوم على البيانات الواقعية المستندة إلى احصاءات جادة دقيقة حقيقية كاملة أو شبه كاملة ، ثم تحليل هذا الواقع المستفاد من الأحصاءات والدراسات الواقعية لتصنيف الوقائع المتشابهة وتحديد أسبابها وأسباب التوافق والتنافر ، وبعد هذا كله يكون لدينا صورة كاملة حية دقيقة للواقع الموجود .

لذلك يجب أن يكون الهدف والاتجاه المطلوب توجيه هذه العلاقة الواقعية نحوه واضحا وأن يختار الطريق الذى يوصل إلى هذا الهدف بأسرع وقت وبأيسر تكاليف مادية ونفسية ، وأن يوزن هذا السبيل للتيقن من قدرته على تحقيق هذا الهدف .

فالهدف يجب أن يكون واضحا ممكن التحقيق وأن يختار السبيل التنظيمى الذى يؤدى إلى ذلك .

وبعد تمام هذه الدراسات الواقعية ، تبدأ عملية وضع الاطار التشريعى وضمانة وضوح اللفظ والحكم وكشفه عن مدلوليته لا يترك مجالا واسعا لخلاف وجهات النظر مع

شمول جميع الأصول اللازمة ولكن مع الأقتصار عليها وحدها دون نزول إلى التفاصيل ، والواقع أن تجاهل ذلك يؤدى إلى الاضطراب .

(د) عيوب فى استخدام القوى البشرية :

أظهرت دراسة الأوضاع السائدة فى الجهاز الأدارى للدولة وجود عيوب فى استخدام القوى البشرية بدرجات متفاوتة منها ما يلى :

- زيادة أعداد العاملين وانتشار ظاهرة العمالة الزائدة ، واذا أخذنا فى الاعتبار احتمالات عودة أعداد متزايدة من المعارين الى البلاد العربية ، فان مشكلة العمالة الزائدة ستصبح من أهم ثغرات الجهاز الادارى .
- أسلوب التوظيف الجماعى للخريجين وتوزيعهم على وظائف قد لا تتناسب ومؤهلاتهم أو فروع تخصصهم ، اضافة إلى أنه قد لا تكون هناك حاجة موضوعية لتعيينهم أصلا .
- ضعف فعالية نظم وبرامج التدريب .
- القصور فى تطبيق نظم الحوافز الايجابية والسلبية .
- ضعف نظام التقارير الدورية فى تقدير مدى كفاءة الأفراد فى أدائهم لواجبات وظائفهم وتغلب النزعة الشخصية فى استيفاء هذه التقارير .
- ضعف الرقابة على العاملين وانتشار مظاهر التكاسل واللامبالاة وشيوع ظاهرة التغيب عن العمل وترك مكان العمل وعدم الأنضباط .
- شيوع ظواهر سيئة تتسم بطابع لا أخلاقى . كالرشوة ، الاختلاس ، التزوير ، والوساطة والمحسوبية .

ومما يدعم الآثار السالبة لتلك العيوب الميل إلى عدم التشدد فى تطبيق الجزاءات التى تقررها القوانين تحت دعاوى الانسانية أوخضوعا لضغوط سياسية واجتماعية .

(هـ) عيوب مالية :

وتنعكس العيوب السابقة جميعا فى أنواع من الثغرات التى تسمح بوجود عيوب مالية تمثل استنزافا لموارد الدولة وتبديدا لطاقاتها من أهم مظاهرها :

- الاسراف فى الانفاق على عمليات أو مشروعات لا تتم أو يتأخر تنفيذها عن المواعيد المحددة لها .

- تحقق خسائر مالية جسيمة نتيجة قصور الدراسات أو الخلل التنظيمى وضعف التخطيط والرقابة .
- التراخى فى تحصيل ايرادات الدولة ، وتراكم المبالغ المستحقة التحصيل لفترات طويلة بما يقلل من احتمالات تحصيلها وتمثل خسائر قومية .
- تراكم مخزون سلعى راكد سواء فى شركات القطاع العام أو بمخازن أجهزة الدولة المختلفة .
- سوء ادارة الأعمال المخزنية ، وقد حدد الجهاز المركزى للمحاسبات أهم العيوب المخزنية المشاهدة فيما يلى :

● عدم ملاءمة اللوائح المخزنية فى بعض الوحدات .
● عدم وجود لوائح مخزنية أصلا فى بعض الوحدات .
● عدم الالتزام بمستويات التخزين .
● ارتفاع نسب التالف بالمخزون .
● ضعف الرقابة على المخزون .

كل هذه العيوب التى يعانى منها الجهاز الادارى بالدولة يمكن أن نردها فى دقيقة إلى عدد من الأسباب الرئيسية التى يتفرع عنها العديد من العوامل ذات التأثير مالب على كفاءة الجهاز الادارى والتى يتطلب الأمر علاجها جذريا .

خامسا ـ الأسباب الرئيسية لعيوب الجهاز الادارى :

● عدم وضوح الأسس التى يتم بناء عليها تكوين الأجهزة والتنظيمات الأدارية المختلفة، وبالتالى كان التوسع فى حجم الجهاز الادارى خلال السنوات السابقة بغير تخطيط عام واضح يحدد الأبعاد الرئيسية لما يجب أن يكون عليه جهاز الدولة . إن التنظيم الادارى للدولة فى مصر يتمثل فى جانب هام منه فى تراكمات تاريخية الأمر الذى يفسر كثيرا من المتناقضات والعيوب الادارية والتنظيمية المشاهدة .

● عدم وجود تخطيط شامل للقوى العاملة على مستوى الدولة يحقق الربط بين الاحتياجات من التخصصات والنوعيات المعينة من الأفراد التى تتطلبها حاجة العمل من ناحية ، وبين جهود التعليم والاعداد والتدريب من ناحية أخرى . كذلك ترتب على غياب الخطة القومية للقوى العاملة أن اختلت معايير توزيع العمالة بين التنظيمات المختلفة الأمر

الذى أنتج مشكلة العمالة الزائدة وعدم تناسب مؤهلات وتخصصات الأفراد مع الوظائف التى يمارسونها .

وقد ترتب على هذه الأوضاع نتائج غير مرغوبة ، منها :

- هجرة الكفاءات العلمية إلى الخارج .
- عدم التعادل فى توزيع الكفاءات وأصحاب الخبرات بين أجهزة الدولة .
- التوسع فى التوظيف على أسس غير مدروسة تماما الأمر الذى يمثل عقبة فى سبيل احداث أى تغيير قد يمس حقوق أو مصالح العاملين .

● نظام التعليم العام بمراحله المختلفة الذى لم يحقق أهداف اعداد الأفراد اللازمين لسد حاجات المجتمع الحقيقية . ان التعليم بمراحله المختلفة ينوء بالأعداد الهائلة التى لا تجد خدمة تعليمية متفوقة فى غالب الأحيان . ويفرز النظام التعليمى فى البلاد عشرات الآلاف من الخريجين سنويا من مختلف التخصصات دون أن يكون هناك تنسيق واضح بين أعدادهم وبين احتياجات مقدرة سلفا . وقد ترتب على التوسع فى التعليم بمراحله المختلفة بالمجان أن التزمت الدولة بتوظيف الخريجين الأمر الذى أنتج مشكلات العمالة الزائدة والبطالة المقنعة فى الجهاز الادارى للدولة .

● ان القوانين الأساسية التى تحكم وتنظم أعمال الجهاز الادارى للدولة تعانى من درجات مختلفة من العيوب نرتبها كما يلى :

- هناك قوانين قديمة لم تعد تساير الظروف المعاصرة ولا متطلبات الحركة السريعة المنطلقة .
- هناك قوانين جديدة ولكنها تحتوى ثغرات تتيح فرصا للانحراف أو لتجميد التطبيق السليم للتشريع .
- هناك قوانين جديدة ولكنها لم توضع موضع التطبيق الكامل لاحتوائها أفكارا ومبادىء لا تتوافر للأجهزة المناط بها تنفيذها ، القدرة على وضعها موضع التطبيق السليم .

ان أسلوب الترميم التشريعى أنتج حالات من التناقض بين القوانين جعلها فى بعض الأحيان غير ذات تأثير وأتاح الفرصة لمخالفتها والانحراف عنها ، أو جعلها فى أحيان أخرى عقبة فى سبيل تطور الجهاز الادارى للدولة وانطلاقه .

● وتعتبر سياسة الأجور من أهم الأسباب الرئيسية التى أسهمت فى انتاج مشكلات الجهاز الادارى بالدولة . فقد قامت تلك السياسة فى الأساس على أسلوب تسعير الشهادات وعدم الارتباط بين الأجر من ناحية ومحتوى الوظيفة وواجباتها من ناحية أخرى .

وقد أدت هذه السياسة إلى آثار سالبة متعددة أهمها :

- تباعد الكفاءات العلمية عن العمل بأجهزة الدولة وتفضيلهم الهجرة أو العمل بالخارج سواء بالدول الأجنبية أو العربية طلبا للمرتبات المرتفعة .
- ظهور محاولات الأفراد الانتقال من العمل بأجهزة الحكومة للعمل بالقطاع العام طلبا لمزايا الأجر الأعلى وحصص الأرباح وغيرها من أشكال المكافأت والمنح .
- اضطرار الدولة إلى ادخال تعديلات متتالية وترميمات لهيكل الأجور فى محاولة الغاء عيوب تسعير الشهادات وجذب النوعيات مطلوبة ، من تلك المحاولات التوسع غير المخطط منح بدلات التخصص والتفرغ وبدلات طبيعة العمل والتمثيل وبدلات الاقامة فى المناطق النائية وغيرها .
- أدى أسلوب تسعير الشهادات إلى تدفق الأفراد على التعليم الجامعى وعزوفهم عن التعليم المهنى التخصصى طلبا للوظائف ذات الأجر الأعلى التى تعتبر الشهادة الجامعية جوازا لها .

● ضعف نظم الرقابة وتقييم الاداء وتعدد الاجهزة القائمة بها وعدم تكامل جهودها مما يضعف من تأثيرها . ان نظام الرقابة وتقييم الأداء يسير فى الغالب على أساس تاريخى يكتفى بالمراجعة لما تم من أعمال مستهدفا كشف الأخطاء دون أن يتمكن حتى الآن من الانطلاق إلى مستوى أعمق من المتابعة التى تستهدف التحذير ضد الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها .

● لم تكن ظروف العمل ونظمه محل دراسة شاملة الأمر الذى أنتج نظما متباينة واجراءات مطولة فى كثير من المواقع . كذلك نجد أن ساعات ومواعيد العمل تتناقض فى بعض الأحيان مع متطلبات الأداء أو طبيعة الامكانيات المتاحة ، وتمثل ظروف العمل المادية غير المناسبة سببا مباشرا فى انخفاض كفاءة الأجهزة الادارية . ومن بين هذه الظروف المبانى والأثاثات والمعدات غير الملائمة والتى لم تكن موضعا للصيانة والتجديد من ناحية ، كما أنها تستنزف جانبا كبيرا من النفقات من ناحية أخرى .

فى ضوء هذه الأسباب الرئيسية لتخلف نظم العمل بالدولة نستطيع تبين الحقائق التالية :

أن التطوير الحقيقى للجهاز الادارى للدولة يتوقف على اتخاذ مجموعة من القرارات الاستراتيجية ذات طابع سياسى بالدرجة الأولى تتعامل مع المسببات الحقيقية لمشكلات هذا الجهاز الادارى .

- أن تطوير العمل بالجهاز الادارى للدولة (شاملا القطاع العام) يتطلب تخطيطا طويل الأجل ويستلزم جهدا أساسيا فى الدراسة والتحليل .
- أن احداث تطوير حقيقى فى أجهزة الدولة سوف يتطلب بالضرورة اجراء تغييرات جذرية فى نظام التعليم وأساليب الإعداد والتدريب لا تتضح أثارها الا بعد سنوات طويلة ، ولكن يجب البدء بها من الآن .
- أنه إلى جانب الجهود طويلة المدى ، يمكن القيام باجراءات مرحلية وأخرى سريعة تسهم فى احداث أمرين :
  - علاج بعض المشكلات المتكررة والواضحة .
  - التمهيد لتقبل وفعالية التغييرات بعيدة المدى .
- ان احداث أى تغييرات حقيقية فى كفاءة العمل بأجهزة الدولة يتطلب وجود سلطة قادرة على تطبيق توصيات التغيير ومتابعة تنفيذها والمحاسبة عن نتائج هذا التنفيذ .
- ان القيام بأى جهود لتطوير العمل بأجهزة الدولة يجب أن ينطلق من الدراسات العديدة المتاحة فعلا والتى أنفق فيها الجهد والمال بمعرفة أجهزة الرقابة المركزية وكذلك نتائج المؤتمرات وحلقات البحث المتكررة .

وفى ختام هذا الجزء لابد من الاشارة إلى الآثار السالبة التى حاقت بالجهاز الادارى للدولة نتيجة لأعمال سياسة الرسوب الوظيفى والاصلاح الوظيفى وما ترتب عليهما من اضطراب الأوضاع الوظيفية واختلال العلاقات الرئيسية فى الوزارات والوحدات الادارية المختلفة . كذلك كان للقانون رقم ٨٣ لسنة ٧٣ وقرارات وزير التنمية الادارية أرقام ٢ لسنة ٧٦ و ٦٢٣ لسنة ٧٨ بتقييم بعض المؤهلات آثارها على الأوضاع الوظيفية وافتقاد الانسجام بين الأجور ومحتوى العمل فى كثير من الوظائف . ولا شك أن أى تطوير للادارة الحكومية لابد وأن يتصدى بكل حسم لتلك الأوضاع ويتخذ من الحلول الناجعة للمشكلات الناشئة عنها ما يزيل تلك الآثار السالبة ويمنع تجددها تحت أى صورة .

سادسا ـ تقييم الكفاءه العامة للجهاز الادارى للدولة :

سوف نعتمد فى تقييمنا للجهاز الادارى للدولة فى مصر على المعايير الآتية :

ــ التوافق التنظيمى مع سياسات واهداف وقواعد العمل .

ــ التوافق مع المناخ والتغييرات المحلية والخارجية .

ــ الاستفادة من الطاقات والموارد المتاحة .

ــ القابلية للتطور واستيعاب الفكر الجديد .

وسـوف نورد فيما يلى عرضا موضوعياً موجزاً لكل من معايية التقييم المشار إليها :

(أ) التوافق التنظيمى مع سياسات واهداف وقواعد العمل :

يقصد بالتوافق التنظيمى أن تكون العناصر الرئيسية المكونة للجهاز الادارى للدولة متواجدة بنسب متوافقة ومتعادلة بحيث تتفاعل جميعاً فى ايقاع محسوب ومتجانس لتحقيق أهداف قومية محددة.ويقاس التوافق التنظيمى بمقاييس متعددة وسوف نورد عدد من أهم هذه المقاييس قرين تطبيقه على الوضع فى الجهاز الادارى للدولة فى مصر :

١ ـ مدى وضوح الأهداف ودقة تحديدها وتناسبها مع الظروف المتغيرة .

ان مشكلة أساسية من مشكلات الجهاز الادارى للدولة فى مصر هى عدم وضوح الأهداف التى تسعى اليها كل وحدة من وحداته فضلا عن الصياغة الانشائية لهذه الأهداف بما لا يساعد فى توجيه العمل بالاضافة الى عدم تناسب هذه الأهداف مع الواقع العملى .

٢ ـ مدى وضوح واستقرار السياسات والقواعد المنظمة للعمل فى مختلف مجالاته

يعـانى هذا العنصر التنـظيمى الهام من التوحيد والنمطية بغض النظر عن اختلاف الأهداف ومواقع التنفيذ وطبائع النشاط الى جانب عدم الوضوح والتجمد فى سياسات وقواعد العمل .

٣ ـ مدى وضوح الأسس والمعايير التى يتم اتخاذ القرارات فى ضوءها .

يعانى الجهاز الادارى للدولة من عدم وضوح الأسس والمعايير التى يتم اتخاذ القرارات بناء عليها أو عدم اعمال هذه الأسس أو صبغها بالاعتبارات غير الموضوعية

حال وجودها ذلك بالاضافة الى عدم التحديد الدقيق لسلطات اتخاذ القرارات على المستويات المختلفة .

٤ ـ مدى سلامة الأساليب والاجراءات المستخدمة ووضوح معدل الأداء السليم ومقاييسه

تعانى أغلب وحدات الجهاز الادارى للدولة من تخلف أساليب الأداء وبطء الاجراءات وتعقدها بتأثير العوامل السابق الاشارة اليها وكذا نتيجة لتخاذل وتضاؤل امكانيات الأفراد العاملين .

٥ ـ مدى تجانس العناصر البشرية من حيث الاعداد والنوعيات ومستويات المهارة مع الأنشطة والوظائف المطلوب القيام بها من ناحية السياسات والاجراءات والموارد المتاحة من ناحية أخرى .

ولعل من أهم مظاهر الاضطراب التنظيمى بجهاز الدولة الادارى ذلك التضخم فى القوى العاملة دون ارتباط واضح بين الأعداد والنوعيات من جانب وبين احتياجات ومتطلبات شغل الوظائف من جانب آخر فضلا عن التنفيذ الشكلى لوصف الوظائف والتدريب هذا الى جانب تغليب النواحى الشخصية فيما يتعلق بالحركة الوظيفية بمختلف أشكالها .

(ب) التوافق مع المناخ العام والمتغيرات المحلية والخارجية :

ان من أهم سمات التنظيم الفعال أن يكون متوافقاً ومتناسباً مع الأوضاع والظروف العامة التى يعمل فى محيطها وباستخدام هذا المعيار فى تقييم الجهاز الادارى للدولة فى مصر يمكن أن نصل الى نتيجة واضحة هى افتقاد هذا الجهاز للحد الأدنى المطلوب من التوافق مع المناخ العام . بل يصل الأمر الى التناقض بين تكوين هذا الجهاز وأساليبه وتوجهاته فى العمل وبين الأوضاع المتجددة فى البلاد والأمثلة على ذلك عديدة :

١ ـ الاستجابة لحركة المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية بانشاء تنظيمات جديدة على غير أسس علمية وبدون تحليل للتنظيمات القائمة وبدون تنسيق بين التنظيمات الجديدة وتلك القائمة ومثال ذلك الاستجابة العفوية غير المخططة لاتجاه البلاد نحو سياسة الانفتاح الاقتصادى بانشاء اهيئة العامة لاستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة وهيئة سوق المال وانشاء وزارة الدولة للتعاون الاقتصادى ثم الغاؤها ثم انشاء وزارة شئون الاستثمار والتعاون الدولى ثم الغاؤها ومن الأمثلة العديدة

أيضا انشاء المجلس الأعلى للحكم المحلى (مجلس المحافظين) وانشاء هيئات التخطيط الاقليمى كرد فعل للاتجاه نحو سياسة الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى وذلك دون الاستفادة الحقيقية من تلك التنظيمات الشكلية فى أغلب الأحيان .

٢ ـ عدم المرونة والتجمد أمام التطورات فى المجتمع ومن أبرز الأمثلة ذلك التجمد وعدم المرونة تجاه سياسة الانفتاح فقواعد وسياسات العمل ظلت على ما هى عليه فضلا عن عدم التنسيق بين القرارات الصادرة عن هيئات ووزارات متعددة بالنسبة لنفس الموضوع .

وهكذا يعانى الجهاز الادارى للدولة من مشكلات تقليدية ويقف حجر عثرة أمام تطور وحركية المجتمع نتيجة لعدم توافقه مع المناخ العام بما يحتم النظر فى اعادة تنظيمه على أسس جديدة تتوافق والظروف العامة السائدة والمحتملة .

أمام تطور وحركية المجتمع يضفى توافقه مع المناخ العام بما يحتم النظر فى اعادة تنظيمه على أسس جديدة تتوافق والظروف العامة السائدة والمحتملة .

(جـ) الاستفادة من الطاقات والموارد المتاحة :

من أبرز السمات السلبية للجهاز الادارى للدولة فى مصر وضوح درجة عالية من عدم القدرة على استثمار الطاقات والموارد المتاحة تبديدها فى أعمال غير منتجة فى نفس الوقت الذى تعم فيه الشكوى من قصور الامكانيات وتأثيرها على الانجاز ومن أبرز الأمثلة على ذلك :

١ ـ التراكم غير المبرر لحجم العمالة كنتيجة لالتزام الدولة بسياستها فى ايجاد وظائف بغض النظر عن حاجة هذه الوظائف من طاقات البشرية كما ونوعاً وفى نفس الوقت اهدار ملايين الجنيهات سنوياً على أنشطة تدريبية شكلية خالية من أى محتوى .

٢ ـ كذلك تمثل المبانى والأجهزة والمعدات صورة صارخة لتبديد الطاقات الناشىء من سوء الاستخدام .

٣ ـ الزيادة المستمرة فى حجم المخزون السلعى الراكد فى مخازن الدولة .

ومن ذلك نرى أن بعض أجزاء جهاز الدولة الادارى فى مصر هى فى ذاتها مصدر للاستنزاف الاقتصادى وعامل معوق لجهود التنمية وبينما كان القصد منها عكس ذلك .

(د) **القابلية للتطور واستيعاب الفكر الجديد :**

يمثل الجهاز الادارى للدولة فى مصر أقدم البيروقراطيات فى العالم ، ومن ثم فانه يتسم بدرجة عالية من التمسك بالتقاليد الادارية والعزوف عن التجديد والتطوير . ان التركيب الموضوعى للجهاز الادارى يجعل امكانيات التطوير أو التغيير فيه محدودة لدرجة بعيدة مما يسبب كثيرا من اليأس والاحباط لمن يتصدى لتلك المحاولة . ولعل من أهم الأسباب التى تقلل من فرص النجاح فى تغيير جهاز الدولة فى مصر تغييراً جذرياً ـ ما يلى :

١ ـ تفتت عملية اتخاذ القرارات فى أمور التطوير والتغيير وضرورة مراجعة جهات مختلفة والحصول على موافقاتها بكل ما يوجد بينها من تناقضات ، فعلى سبيل المثال نجد ان ادخال أى تعديل على كيان تنظيمى فى جهاز الدولة لابد وأن يتم بعد أخذ رأى وموافقة الجهات الآتية على الأقل :

ـ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .
ـ وزارة المالية .
ـ مجلس الدولة .
ـ اللجنة الوزارية المختصة .
ـ اللجنة الوزارية للشئون التشريعية .
ـ مجلس الوزراء .

وفى حالة استصدار قانون فان ثمة دورة أخرى لابد من المرور بها وتشمل :

ـ اللجنة المختصة فى مجلس الشعب .
ـ مجلس الشعب .

فاذا أخذنا فى الاعتبار ان هذه الجهات جميعا لا تتفق على استراتيجية واضحة للتطوير الادارى ، فان ما بينها من اختلاف فى المفاهيم ينعكس على محاولات التطوير وتكون النتيجة اما وأدها أو اخراجها وقد مسخت وأفرغت من مضامينها الحقيقية .

٢ ـ تشابك مختلف وحدات الجهاز الادارى للدولة وتداخل الاجراءات فيما بينها واتصالها جميعا فى النهاية برئاسة مشتركة يجعل من الصعب احداث تغيير له معنى فى بعض هذه الوحدات دون أن يمس بتأثيراته وحدات أخرى . فاذا كان التغيير المستهدف محققا

لمصلحة مادية للعاملين فى الوحدة المطلوب تعديل أوضاعها نجد العاملين فى وحدات أخرى يسارعون بالشكوى والتذمر والمطالبة بنفس الامتيازات حتى ولو لم يكن فى أعمالهم مبرر للحصول عليها . وتكون النتيجة الخضوع لهذه الضغوط والميل الى تعميم هذه التعديلات على جميع الوحدات الأمر الذى يضعف فاعليتها ويفقدها القدرة على التأثير . ولعل من أبرز الأمثلة هنا ظاهرة بدل طبيعة العمل والبدلات المهنية التيقصد بها فى أول الأمر أن تكون حوافز لفئات معينة من العاملين مطلوب تشجيعهم حيث تعانى الدولة من عجز فى تخصصاتهم ويصعب الاحتفاظ بهم فى الخدمة العامة بحيث يتخطفهم سوق العمل المحلى والخارجى فى الدول العربية ، ولكن تحولت هذه البدلات الى مقررات موحدة لجميع العاملين وبفئات مالية بسيطة بحيث فقدت معناها كحافز وتساوى الجميع فى الحصول عليها .

٣ ـ عمومية القوانين واللوائح الحاكمة لجهاز الدولة ونمطية القواعد والاجراءات المطبقة فى وحداته تجعلان التغيير فى بعض هذه الوحدات أمراً صعباً ، حيث يتطلب جهدا خارقا لتعديل القانون العام ذاته وليس مجرد القواعد الخاصة بوحدة معينة .

سابعا ـ المشروع المقترح لتنظيم الجهاز الحكومى

أسس وفلسفة التنظيم الجديد

يستند التنظيم المقترح للجهاز الادارى الرئيسى للدولة على ا لأسس التالية :

١ ـ التمييز بين أنواع الأنشطة الحكومية بحيث يخصص لكل مجموعة من الأنشطة تكوينات تنظيمية متناسبة معها من حيث طبيعة الأنشطة ومتطلباتها وبالتالى يقسم التنظيم الجديد الأنشطة الحكومية الى :

(ا) الأنشطة السيادية :

وهى المتصلة بسلطة الدولة وتعتبر الوظائف الأصلية التى قامت الدولة فى الأساس من أجل تنفيذها وتضم أنشطة الأمن الداخلى والدفاع والعدالة والعلاقات الخارجية وادارة المال العام .

ويتناسب مع هذه الأنشطة شكل تنظيمى محدد هو « الوزارة » التى تباشر الأعمال بذاتها أو من خلال تقسيماتها التابعة (مصالح مثلا) .

(ب) الأنشطة الخدمية والانتاجية :

وهى المتصلة بتنظيم وادارة وتشغيل المرافق القومية ذات التأثير على الانتاج القومى والتى يقتصر القيام بها على التنظيمات العامة أو الحكومية حيث لا يكون فى قدرة التنظيمات الخاصة مواجهة متطلباتها الرأسمالية ، كما أنها لا تحقق أرباحا أو تهدف الدولة الى توفيرها بأسعار تقل عن تكلفتها .

ويتطلب الأمر فى هذه الحالة وجود تنظيمات متحررة نشطة قادرة على تخطيط وادارة أعمال هذه المرافق دون تعثر فى اجراءات بيروقراطية تلازم التنظيمات الحكومية عادة،أى المطلوب لهذه الأنشطة تنظيمات عامة من حيث الشكل ولكنها تسير وفق مبادىء ادارية واقتصادية متحررة من القواعد الحكومية ومن الممكن استخدام نمط « الهيئات العامة » ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة والمتحررة ماليا واداريا والتى يقوم على ادارتها مجلس للادارة يمثل السلطة النهائية فيها والمقصود هنا طبعا هو نمط جديد من الهيئات العامة يتخلص من المعوقات والقيود التى تكبل الهيئات العامة المنظمة وفقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ، وبالتالى تقترب فى أساسها من مفهوم « الهيئات القومية المستقلة التى تنشأ بقوانين خاصة » .

ونعتقد ان هذا النمط يصلح لاستيعاب أنشطة الخدمات والانتاج فى المجالات الآتية :

- البترول .
- الكهرباء والطاقة .
- النقل .
- النقل البحرى .
- الاتصالات .
- الطيران المدنى .
- السياحة .
- التعمير .
- التأمينات الاجتماعية .

بمعنى انشاء هيئات عامة مستقلة تقوم كل منها على ادارة وتشغيل أحد المرافق فى المجالات السابقة وتعتبر هذه الهيئات هى الوحدات التنظيمية الرئيسية ، ومن ثم تلغى الوزارات كنمط تنظيمى فى هذه المجالات ليحل محلها « مكاتب وزراء دولة » يمثلون المسئولية الدستورية فى كل مجال ويعملون على التنسيق بين الهيئات العامة فى مجالات اختصاصاتهم .

(جـ) الأنشطة المحلية :

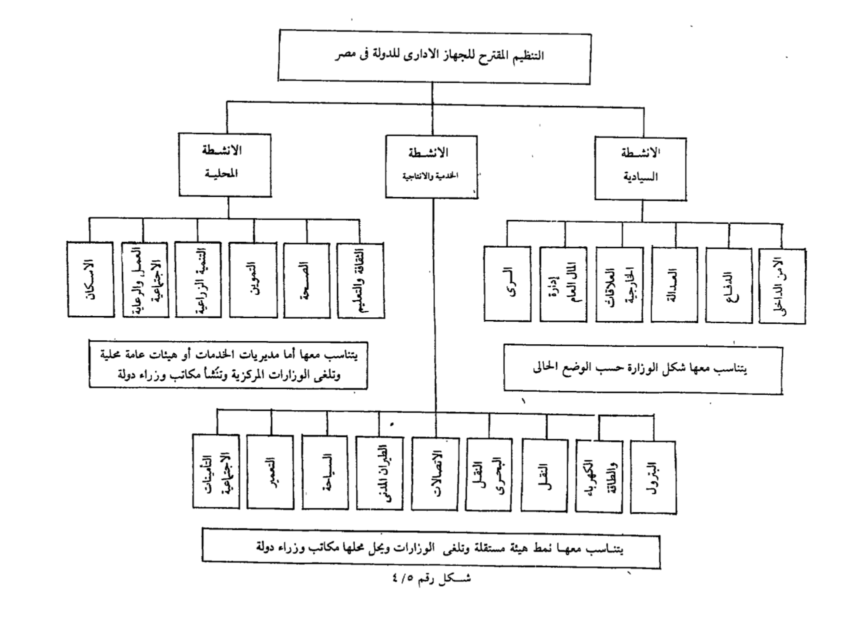
وهى الأنشطة الخدمية التى يتم تنفيذها على المستوى المحلى وتمثل اهتماما محليا صرفيا ينفذ فى اطار توجيهات أو سياسات قومية مرنة لكى تؤخذ الظروف الواقعية للمحليات فى الاعتبار وتغطى هذه الأنشطة المحلية ما يلى :

- الثقافة والتعليم .
- الصحة واصحاح البيئة .
- التموين .
- التنمية الزراعية .
- العمل والرعاية الاجتماعية .
- الاسكان .

وفى تصورنا ان النمط الأفضل لتقديم هذه الأنشطة المحلية هو أحد نمطين (حسب طبيعة النشاط) :

- مديريات الخدمات باعتبارها تقسيمات تنظيمية نابعة من ديوان المحافظة ومرتبطة بها (ويسرى هذا على الأنشطة الخدمية مثل التعليم والصحة والعمل مثلا) .
- هيئات عامة محلية تابعة للمحافظة تتمتع باستقلال ادارى ومالى نسبى وتقوم بادارة وتشغيل المرافق المحلية (المستشفيات ، الصرف الصحى ، المياه ، . . . .) .

وفى هذه الحالة أيضا تلغى الوزارات المركزية كنمط تنظيمى ليحل


التنظيم المقترح للجهاز الادارى للدولة فى مصر
الانشطة السيادية
الانشطة الخدمية والانتاجية
الانشطة المحلية
الامن الداخلى
الدفاع
العدالة
العلاقات الخارجية
إدارة المال العام
الرى
يتناسب معها شكل الوزارة حسب الوضع الحالى
الثقافة والتعليم
الصحة
التموين
التنمية الزراعية
العمل والرعاية الاجتماعية
الاسكان
يتناسب معها أما مديريات الخدمات أو هيئات عامة محلية وتلغى الوزارات المركزية وتنشأ مكاتب وزراء دولة
البترول
الكهرباء والطاقة
النقل
النقل البحرى
الاتصالات
الطيران المدنى
السياحة
التعمير
التأمينات الاجتماعية
يتناسب معها نمط هيئة مستقلة وتلغى الوزارات ويحل محلها مكاتب وزراء دولة
شكل رقم ٥/ ٤

محل كل منها « مكتب وزير الدولة » ويختص كل منهم بتنسيق السياسات العامة والخطط القومية لمجال نشاط معين أو أكثر .

- استحداث فكرة « المجالس التخطيطية » لتخطيط وتنسيق ومتابعة تطوير الأنشطة والخدمات فى مجال أو مجالات متصلة بحيث تتحقق أعلى درجة من حسن توظيف الموارد وتوجيهها من ناحية ، واقتراب عمليات التخطيط والمتابعة والتطوير من واقع الهيئات القائمة على التنفيذ من ناحية أخرى . كل ذلك دون الوقوع مرة أخرى فى دوامة الأجهزة الحكومية ومشكلة تضخم الوزارات وتباعدها من مشاكل وواقع التنفيذ .

ويشكل « المجلس التخطيطى » من مجموع (أو بعض) رؤساء الهيئات العامة المستقلة العاملة فى مجالات متصلة وتكون رئاسة المجلس بالتناوب بين رؤساء هذه الهيئات . ويعتبر المجلس التخطيطى معاونا وأداة مساعدة لوزير الدولة المختص ينقل اليه مشاكل الهيئات الأعضاء وخططها وبرامجها وتوجهاتها ، كما يتلقى خطط الدولة وسياساتها وتوجهاتها لينسق التزام الهيئات العامة بها ، ويبدى الرأى فى صلاحيتها .

وتساعد هذه الفكرة على احداث أكبر درجة ممكنة من التكامل والتفاعل اذ يمكن للهيئة الواحدة أن تمثل فى أكثر من مجلس تخطيطى واحد بحسب اتصال أعمالها بهيئات أخرى . اذ يمكن مثلا أن يكون اتحاد الاذاعة والتليفزيون عضوا فى « مجلس تخطيط الاتصالات » وكذلك عضوا فى « مجلس تخطيط الثقافة والتعليم » وهكذا . .

٣ - استحداث فكرة « المجلس الوزارى » المتخصص ، ذلك أن مجلس الوزراء بحكم تشكيله وعدد أعضاءه لا يستطيع دراسة الموضوعات المتخصصة التى تعرض عليه ، لذا يلجأ الآن الى تشكيل لجان وزارية متخصصة . ولكن اللجان الوزارية بشكل عام تفتقد السلطة فى اتخاذ القرار ويقتصر دورها على التوصية لمجلس الوزراء . . من ناحية أخرى فان رئيس اللجنة الوزارية (وقد يكون رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد أقدم الوزراء) ليس له سلطة بصفته رئيسا للجنة فى التدخل أو التنسيق بين أنشطة وأعمال الوزارات المشتركة فى اللجنة .

لذلك فان فكرة « المجلس الوزارى » المتخصص تقوم على أساس قيام مجموعة من الوزراء يشرفون على مجالات عمل متصلة ومتكاملة ويعملون تحت رئاسة نائب لرئيس مجلس الوزراء ويكون هذا المجلس الوزارى بمثابة مجلس وزراء مصغر يتمتع

بسلطة كاملة فى اتخاذ القرارات فى مجالات معينة ولمستوى معين . بحيث يختص مجلس الوزراء الموسع بشئون السياسات القومية والمسائل ذات الاهتمام المشترك لكافة قطاعات الدولة .

ومن المقترح فى التنظيم الجديد تشكيل المجالس الوزارية :

(ا) المجلس الوزارى للانتاج والخدمات القومية .

(ب) المجلس الوزارى للخدمات المحلية .

٤ ـ استحداث فكرة « القانون التنظيمى العام » بمعنى أن يصدر التنظيم العام للجهاز الادارى الرئيسى للدولة بقانون بحيث لا يجوز التعديل فيه أو التغيير الا بتعديل القانون والغرض من هذا هو تحقيق الاستقرار التنظيمى والحد من التغييرات غير المدروسة . فلا يتم تعديل الهياكل الأساسية ولا اختصاصات أو تشكيلات الوزارات وغيرها من وحدات التنظيم الادارى العام الا بقانون .

٥ ـ **التمييز بين أدوار الوزراء فى التنظيم الجديد على الوجه الآتى :**

(ا) **وزراء يشرفون على الوزارات التى تتولى الأعمال السيادية وتوجيه الاقتصاد القومى للدولة** وتتمثل فى الوزرارت الآتية :

الخارجية ، الداخلية ، العدل ، الدفاع ، الانتاج الحربى ، المالية ، الاقتصاد والتجارة ، الرى .

ويستمر العمل فى هذه الوزارات وفقا للأوضاع القائمة حاليا باعتبارها تباشر أنشطة تقليدية تتولاها الدولة بما لها من سلطة السيادة على أراضيها وسلطتها فى توجيه الاقتصاد القومى وجباية الأموال .

(ب) **وزراء دولة للانتاج والخدمات القومية** وهم وزراء الدولة للطاقة ، النقل والاتصالات ، التعمير ، التنمية الصناعية ، التنمية السياحية ، الأوقاف مع الغاء الوزارات القائمة حاليا المختصة بهذه الأنشطة على أن تمارس كافة الأنشطة التنفيذية التى كانت تتولاها هذه الوزارات والمصالح التابعة لها من خلال هيئات عامة قائمة أو هيئات عامة جديدة تنشأ لهذا الغرض لما يحققه هذا الشكل التنظيمى من مزايا عديدة فى مجال التخطيط والمتابعة وتحرره من اللوائح الحكومية وتمتع مجالس ادارة هذه الهيئات بسلطات وصلاحيات واسعة فى

الادارة ، مع اعادة النظر فى تحديد مستوى تقييم رؤساء هذه الهيئات بما يتناسب مع الصلاحيات الممنوحة لها والمسئوليات المناطة بها على أن تحجب سلطة الوزارة التى كانت تمارسها على هذه الهيئات ، تدعيما لمبدأ اللامركزية وبما يسمح بتفرغ الوزير المختص للسياسات العامة بقطاعه ، مع تحمل مجالس ادارة الهيئات المسئولية الكاملة عن ادارة وتشغيل وتطوير المرافق العامة التى تدخل فى نطاق اختصاصها .

(جـ) وزراء دولة للخدمات والمرافق ذات الطابع المحلى والتى تزاولها مديريات الخدمات المختلفة بالمحافظات .

وهؤلاء يمارسون عملهم فى التنسيق بين خطط المديريات ذات الأنشطة النظيرة بالمحافظات المختلفة وابداء الرأى الفنى فى اطار السياسة التى يقررها المجلس الوزارى للخدمات المحلية والمقترح تشكيله برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء للخدمات المحلية وعضوية وزراء الدولة للخدمات المحلية والمحافظين والذى يختص برسم السياسة والخطط العامة للخدمات المحلية والتنسيق بينها وحل المشكلات التى قدذ تنشأ بين الأجهزة المختلفة .

ومن مقتضى هذا التعديل اعادة النظر فى الأنشطة المركزية التى كانت تزاولها بعض وزارات الخدمات القائمة حاليا وذلك بعد الغاء هذه الوزارات باسناد هذه الأنشطة الى هيئات عامة تنشأ لهذا الغرض أو الى هيئات قائمة تتبع وزير الدولة كل حسب اختصاصه . على أن تنقل كافة المرافق ذات الطابع المحلى الى المحافظات تأكيدا لدور الحكم المحلى .

٦ ـ تتناسب الاختصاصات مع الشكل التنظيمى وتجنب الازدواجية أو التداخل فى اختصاصات المستويات التنظيمية المختلفة فى ذات المجال .

وعلى هذا تكون الاختصاصات العامة لوزراء الدولة وفى علاقاتهم مع الهيئات العامة أو مديريات الخدمات المحلية على النمط الآتى :

(ا) فى مجال التخطيط :

(١) اقتراح وتحديد الأهداف العامة المتعلقة بالقطاع والمطلوب تحقيقها فى اطار السياسة العامة وما تنتهى اليه دراسات جهاز التخطيط والمتابعة

والموازنة بشأن الأهداف العامة الرئيسية للتخطيط .

- اصـدارالتـوجيهـات بشـأن هذه الأهداف الى الهيئات والأجهزة التى يشرف عليها وزير الدولة المختص كل فيما يخصه .
- دراسة الخطط الموضوعة بواسطة الهيئات والأجهزة التى يشرف عليها والتنسيق بينها بما يحقق التكامل والترابط فى اطار الأهداف العامة المقررة .
- وضـع خطة موحـدة للقطاع تمهيدا لعرضها على المجلس التخطيطى المختص لاقرارها وارسالها لجهاز التخطيط والمتابعة والموازنة لمراجعتها وادراجها بالخطة العامة للدولة .
- تلقى خطة القـطاع بعـد اقـرارها من السلطات المختصة فى صورتها النهائية وابلاغها للهيئات والأجهزة التابعة لتنفيذها .

(ب) فى مجال المتابعة وتقييم الأداء :

- متابعة تنفيذ الخطة بهيئات وأجهزة القطاع .
- تقييم أداء هيئات وأجهزة القطاع دون التدخل فى الشئون التنفيذية لها .
- ارسال تقارير متابعة تنفيذ خطة القطاع الى جهاز التخطيط والمتابعة والموازنة ،

(جـ) فى مجال البحوث والدراسات :

- اعداد مشروعات القوانين والقرارات الخاصة بالقطاع .
- اعداد وصياغة الاتفاقيات الخاصة بالقطاع .
- اقتراح سياسة التعاون مع الهيئات الأجنبية فى المجالات المختلفة .
- اعداد واستصدار التوجيهات الفنية لوحدات القطاع .

٧ - استحداث مجموعة من الأجهزة المركزية المتخصصة تشكل أجهزة مجلس الوزراء يتولى من خلالها توجيه وتنسيق أعمال الأجهزة الادارية المختلفة .

ومن مقتضى ذلك ايجاد الأجهزة المركزية التى تعاون مجلس الوزراء فى مهام

التخـطيط والمتابعة ، التنمية الادارية ، الاحصاء والمعلومات ، الاعلام ، البحث العلمى ، ويستتبع ذلك نقل تبعية كافة الوحدات التنفيذية التى قد تكون مرتبطة بتلك الأجهزة المركزية الى المستوى التنظيمى المناسب .

وبذلك يتحقق لمجلس الوزراء امكانية التخطيط القومى الشامل مع اسناد مهمـة اعـداد الخـطط الفرعية وتنفيذها فى اطار السياسة العامة للدولة الى المرافق والوحدات القومية والمحلية .

أهداف يحققها التنظيم المقترح :

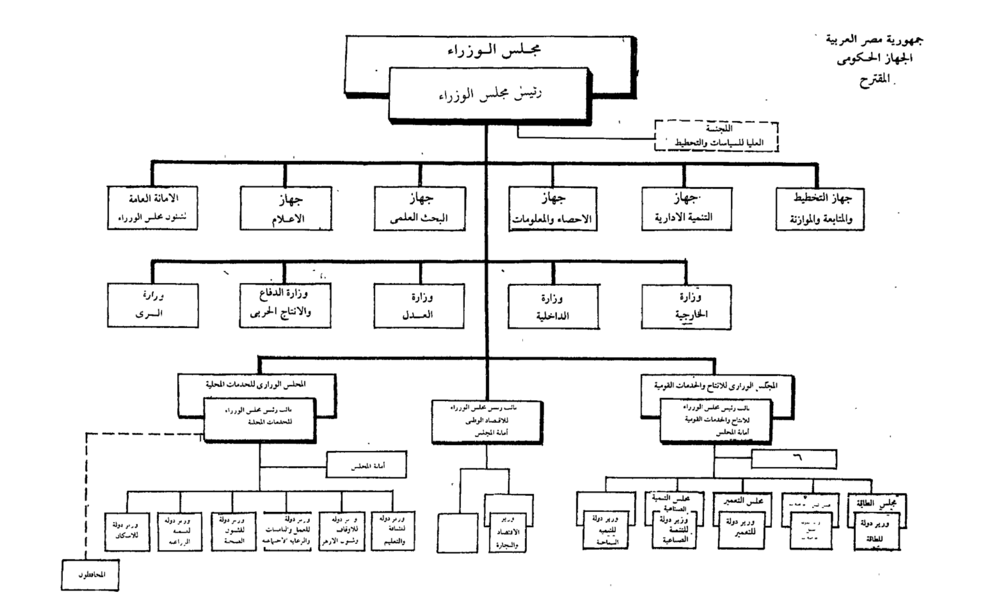
من منـطلق أسس وفلسفـة التنـظيم المقترح نجد أن المشروع يحقق النتائج التالية ويعالج العيوب التنظيمية القائمة على الوجه التالى :

١ - وضوح الشكل التنظيمى الرئيسى للدولة وفلسفته واستراتيجيته .
٢ - تحقيق الاستقرار التنظيمى قائم على استصدار قانون بالتنظيم الأعلى للدولة .
٣ - توحيد أسلوب معالجة تبعية الوحدات والحاقها بالقطاع الواحد .
٤ - القضاء على ازدواج الاختصاصات وتداخلها واختلاط الأدوار بين الأشكال التنظيمية المختلفة .
٥ - القضاء على تعدد الأجهزة البرأسية والمستويات الادارية الوسيطة .
٦ - تأكيد دور الحكم المحلى والقضاء على المركزية المعوقة وايضاح العلاقات التنظيمية بين الحكم المحلى والوزارات المركزية .
٧ - تحقيق فاعلية جهاز مجلس الوزراء واستكمال أجهزته .

مقتضيات تنفيذ التنظيم المقترح والاجراءات المكملة له :

يتطلب تنفيذ التنظيم المقترح اتخاذ بعض الاجراءات واستصدار تشريعات واجراء بعض الدراسات المكملة لهذا التنظيم حتى يحقق الهدف المنشود منه وهو ايجاد تنظيم ادارى كفء وفعال قادر على تحقيق الأهداف المقررة .

وعلى ذلك فان الأمر يتطلب اتخاذ ما يلى :



جمهورية مصر العربية
الجهاز الحكومى
المقترح
مجلس الوزراء
رئيس مجلس الوزراء
اللجنة العليا للسياسات والتخطيط
جهاز التخطيط والمتابعة والموازنة
جهاز التنمية الادارية
جهاز الاحصاء والمعلومات
جهاز البحث العلمى
جهاز الاعلام
الامانة العامة لشئون مجلس الوزراء
وزارة الخارجية
وزارة الداخلية
وزارة العدل
وزارة الدفاع والانتاج الحربى
وزارة الرى
المجلس الوزارى للانتاج والخدمات القومية
نائب رئيس مجلس الوزراء للانتاج والخدمات القومية أمانة المجلس
نائب رئيس مجلس الوزراء للاقتصاد الوطنى أمانة المجلس
المجلس الوزارى للخدمات المحلية
نائب رئيس مجلس الوزراء للخدمات المحلية
أمانة المجلس
مجلس الطاقة
وزير دولة للطاقة
مجلس التعمير
وزير دولة للتعمير
مجلس التنمية الصناعية
وزير دولة للتنمية الصناعية
وزير دولة للتنمية السياحية
وزير الاقتصاد والتجارة
وزير دولة للثقافة والتعليم
وزير دولة للاوقاف وشئون الازهر
وزير دولة للعمل والتأمينات والرعاية الاجتماعية
وزير دولة للشئون الصحية
وزير دولة لتنمية الزراعة
وزير دولة للاسكان
المحافظون

استصدار بعض التشريعات :

١ ـ استصدار تشريع بالتنظيم الأعلى للدولة :

بما يضمن تحقيق الاستقرار له وبحيث يتضمن هذا التشريع ما يأتى :

(ا) شكل التنظيم الرئيسى للدولة متضمنا الوزارات ومكاتب وزراء الدولة وأجهزة رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء وأهدافها العامة .

(ب) تحديد سلطات اصدار القرارات التنظيمية واجراءات التنظيم سواء لأول مرة أو عند اعادة التنظيم .

(جـ) الشروط والمبررات والأحوال التى تسمح باعادة التنظيم والحد الأدنى للمدد التى تسمح بذلك .

٢ ـ اعادة النظر فى قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ :

للتعرف على ماشابه من مشاكل فى التطبيق مما جعل كثيرا من الهيئات العامة تخرج عنه ، ودراسة مدى ملاءمة هذا القانون لشكل الهيئات القومية المستحدثة التى لم يتحدد لها شكل قانونى أو تنظيمى موحد ، مما يقتضى تحديد أدق وأوضح للشكل القانونى للهيئة العامة والهيئة القومية اذا تطلب الأمر ذلك بهدف وحدة المعاملة . وما اذا كانت هناك حاجة لقانون موحد أم يترك الأمر لاستصدار تشريع ينظم كل هيئة على حدة .

٣ ـ استصدار قرار رئيس الجمهورية بتحديد المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة التى تخرج عن اختصاص وحدات الحكم المحلى :

تضمنت المادة (٢) من قانون نظام الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، والقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨١ النص على أن تتولى وحدات الحكم المحلى فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقع فى دائرتها كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

كما نصت المادة (٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلى الصادر بها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ على ما يأتى :

« تتـولى وحدات الحكم المحلى فى نطاق السياسة العامة للدولة والخطة العامة وعلى النحـو المبين فى هذه اللائحة انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها فيما عدا المرافق القـومية وكـذلك ما يصدر من رئيس الجمهورية باعتباره من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة » .

ومفاد ذلك أن المرافق القومية وكذلك المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة تخرج عن اختصاص وحدات الحكم المحلى .

لذلك فان الأمر يتطلب تحديد ما يعتبر مرفقا قوميا وكذلك ما يعتبر مرفقا ذا طبيعة خاصة .

وكذلك يتطلب الأمر تحديد اختصاصات وسلطات الهيئات العامة الحالية سواء ما يدير منها مرفقا يعتبر قوميا أو محليا أو ذا طبيعة خاصة .

وهنا يثور التساؤل عن المعيار الذى يتقرر على أساسه اعتبار ـ مرفق ما ـ مرفقا قوميا أو مرفقا ذا طبيعة خاصة وبالتالى يخرج عن نطاق اختصاصات وحدات الحكم المحلى .

وفى هذا المجـال فانـه يمكن اتخاذ المعايير التالية أساسا لتحديد المرافق القومية ، المرافق ذات الطبيعة الخاصة .

(ا) بالنسبة للمرافق القومية :

وهى ا لتى ينطبق عليها أحد أو كل المعايير الآتية :

١ ـ الأعمال السيادية للدولة :

وهى الأعمال التى تتولاها الدولة بحكم سلطتها على أراضيها ولا تقبل التجزئة أو التقسيم على المحليات مثل الدفاع وأعمال العلاقات السياسية والدبلوماسية مع العالم الخارجى .

٢ ـ المرافق التى تقع فى نطاق أكثر من محافظة :

مثل الطرق الرئيسية بين المحافظات المختلفة ، والسكك الحديدية والنقل بين أكثر من محافظة . . . الخ .

٣ ـ الأعمال المتعلقة برسم السياسة العامة للدولة والتخطيط القومى :

ان التخطيط هو عنصر من عناصر الادارة وبذلك يلاحظ انه واجب من واجبات الأجهزة القائمة على أى نشاط من أنشطة الدولة سواء على المستوى المركزى أو المحلى .

فتنفيذ الخدمات فى المواقع المحلية يقتضى تخطيطا على مستوى هذه المواقع يمارسه الرؤساء المسئولين فيها ، الا أنه يجدر التمييز بين هذا النوع من التخطيط الذى يرتبط بخدمة معينة ونوع آخر لا يرتبط بخدمة بذاتها وانما يتصل بعملية اتخاذ القرارات على مستوى القيادة العليا المسئولة عن ادارة وتسيير الحكومة فى مجموعها .

ولاشك ان من أهم خصائص نشاط التخطيط بهذا المفهوم هو انه يعتبر مرفقا قوميا ولو اقتضى الأمر أن تنبع الخطط من احتياجات ومقترحات من مختلف الوحدات التنفيذية المركزية منها أو المحلية .

وعلى ذلك تعتبر أجهزة التخطيط القومى وما يتعلق به من رسم سياسات عليا أو وضع استراتيجيات مرفقا قوميا .

٤ ـ أعمال البحث العلمى :

ان أعمال البحث وتطوير مرافق الدولة وتحسين أدائها وتطبيق أحدث النظريات فى مجال العلوم والتكنولوجيا يقتضى الاهتمام بالبحوث العلمية فى مختلف جوانبها وهذه البحوث لا تخدم منطقة جغرافية معينة وانما تخدم رسم السياسة واتخاذ القرارات التى تشمل الدولة بأكملها .

وبذلك فان نشاط البحث العلمى (بمختلف فروعه) يعتبر مرفقا قوميا ، على أن هذا لا يمنع ولا يتعارض مع ممارسة نشاط البحث العلمى فى المحليات .

(ب) المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة :

وهى التى ينطبق عليها أحد أو كل المعايير الآتية :

١ ـ بعض الأعمال السيادية للدولة :

وهى الأعمال التى تتولاها الدولة بحكم سلطتها على أراضيها ويمكن تجزئتها أو

تقسيمها على المحليات الا أن لها طبيعة خاصة تبرر ادارتها مركزيا وبالتالى خروجها عن سلطة المحليات . وذلك مثل العدالة ـ الأمن الداخلى

ويرتبط بهذه الأعمال السيادية ارتباطا وثيقا أعمال جباية الأموال وتحصيلها وكذلك الثروات القومية مثل ا لآثار وأعمال حفظها وحمايتها والتنقيب عنها وعرضها .

وكذلك المشروعات المتعلقة بالخدمات الدولية مثل قناة السويس ، وهذه المرافق لها اتصال وثيق بسيادة الدولة .

٢ ـ الأعمال والمرافق التى يتم التحكم فيها مركزيا :

(أى لا يمكن تجزئة ادارتها)

وهى الأعمال والمرافق التى وان كان يستفيد بها مواطنو الوحدات المحلية الا انها تخضع فى ادرتها لتحكم مركزى وارتباط عضوى على مستوى الجمهورية .

ومن أمثلة ذلك مرافق الكهرباء والرى والبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية .

٣ ـ المشروعات والأعمال الانشائية الكبرى :

وهى المشروعات الكبرى التى تتطلب أموال وامكانيات وتكنولوجيا متقدمة تتجاوز امكانيات محافظة بذاتها ، حتى وان كانت تقع فى نطاق محافظة واحدة مثل الحديد والصلب ، السد العالى ، مشروعات استصلاح الأراضى ، المحطات النووية لتوليد الكهرباء .

وعلى ضوء المعايير السابقة يمكن تصنيف الهيئات الى هيئات قومية وهيئات محلية ومرافق عامة ذات طبيعة خاصة تخرج عن اختصاص وحدات الحكم المحلى .

كما يتم اعادة النظر فى اختصاصات الهيئات القائمة أو التى تنشأ مستقبلا على ضوء تلك المعايير .

ثانيا ـ اجراء بعض الدراسات المكملة واتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ التنظيم المقترح :

١ ـ اجراء دراسة تفصيلية عن دواوين الوزارات الحالية :

وما يتطلبه الأمر من الابقاء عليها أو نقل بعض اختصاصاتها سواء الى هيئات أو

مصـالـح قائمة أو وحدات الحكم المحلى أو انشاء هيئات أو مصالح جديدة وذلك طبقا للمعايير والمعالجة التنظيمية التى تضمنها مشروع التنظيم المقترح والتى تتلخص فيما يلى :

(ا) ادمـاج بعض الهيئـات لتحقيق التكـامـل فى الأنشطة وايجاد كيانات تنظيمية كبيرة تسمح باعطاء صلاحيات كبرى لقيادتها والتى يقترح أن ترقى الى مستوى درجة الوزراء فى بعض الحالات .

(ب) وضع نظام لتقييم مستوى الهيئات العامة والمصالح على أسس ومعايير واضحة أسوة بما هو متبـع فى تقييم مستـوى الشركات وذلك بهدف الوصول الى تحديد مستوى قياداتها على أسس موضوعية سليمة .

(جـ) تحقيق التـوازن فى نطاق اشراف الـوزراء عن طريق اعادة النظر فى تبعية الهيئات للوزراء بما يتناسب مع طبيعة الأعمال من جهة ونطاق اشراف الوزير من جهة أخرى .

(د) اعادة النظر فى أوضاع بعض الصناديق ذات الشخصية الاعتبارية وذلك بادماجها ضمن اختصاص دواوين وزارات السيادة .

٢ ـ اجـراء دراسـات أخـرى مكملة لتحـديـد نظم وأساليب العمل بوحدات الجهاز الحكومى مثل :

نظم التخطيط ، الرقابة ، المتابعة ، تقييم الأداء حتى تتكامل حلقات التنظيم .

٣ ـ وضع معايير وقواعد لقياس كفاءة الهيكل التنظيمى :

تكون أساسا للتقييم والحكم على الهياكل التنظيمية وما اذا كانت فى حاجة الى تعديل أم لا تلافيا للتعديلات الكثيرة والمتعاقبة وما يترتب عليه من آثار سيئة تنعكس على العمل .

٤ ـ اعادة النظر فى جدول المرتبات والأجور بالجهاز الحكومى

بما يتمشى مع مستوى الأسعار ومستوى الأجور فى شركات الاستثمار وبعض شركات القطاع الخاص . مما يقضى على ظاهرة تسرب الكفاءات من الجهاز الحكومى ، وبما يتيح الفرص للعاملين للارتفاع بمستوى أجورهم باستمرار دون حاجة الى اجراء ضغوط على

قيادتهم الادارية لاعادة النظر فى الهياكل التنظيمية على فترات متقاربة لمجرد توفير فرص الترقية دون مقتضيات تنظيمية حقيقية .

٥ ـ اجراء دراسات مكملة لنظام الحكم المحلى القائم حاليا

بغرض التعرف على نواحى النجاح والقصور فى ضوء التجربة السابقة وتقييم نتائج التنظيم القائم ومدى فاعليته وعلى الأخص الواحى التالية :

(ا) التخطيط الاقليمى واللجان العليا للتخطيط الاقليمى ودورها فى المجالات الاقتصادية ومجالات التخطيط ـ ومدى الحاجة الى هذه الأقاليم بصورتها الحالية أو العمل على تطويرها بحيث تصبح احدى وحدات الحكم المحلى لها كيانها الخاص وبحيث يصبح للاقليم مهام أخرى محددة أسوة بالمحافظات فى مجال الحكم المحلى بالاضافة الى مهام التخطيط التى يتولاها فى الوقت الحالى .

(ب) دراسة تحديد نطاق وحدود الوحدات المحلية وفقا لأسس ومعايير محددة سلفا بغرض تلافى التفتيت الظاهر فى وحدات الحكم المحلى فى الوقت الحاضر .

(جـ) تدعيم سلطة المحليات بكافة مستوياتها واعطاء المزيد من اللامركزية لبعض الوحدات التابعة للمحافظات لتنطلق فى تنفيذ خططها بمرونة أكثر .

(د) ضرورة ارتباط نقل الاختصاصات منالمركزيات الى المحليات بنقل الموارد المالية والاعتمادات المخصصة لها تبعا لنقل النشاط للمحليات .

٦ ـ عقد ندوات لشرح أهداف وفلسفة التنظيم الجديد

حتى يمكن تهيئة الجو لتقبل هذا التنظيم وبالتالى يلقى التأييد عند وضع هذا التنظيم موضع التنفيذ .

الاجراءات العاجلة :

أن تطوير نظام العمل بالدولة ومؤسساتها ـ وان كان يتطلب تخطيطا طويل الأجل ـ ويحتاج الى توفير وتطوير مقومات أساسية يستغرق اعدادها عدة سنوات ـ نظرا لأنها تتناول بالتطوير مسائل ونظم جذرية لا يمكن تغيرها تغييرا كليا وفوريا ـ ولا يمكن أن يعطى تطويرها آثاره الا بعد عدة سنوات (وذلك مثل تطوير نظم التعليم خصوصا فى جانبه المتعلق

بالعمالة واحتياجاتها وكذلك اعادة النظر فى ظروف العمالة ونظمها الى جانب أمور جذرية أخرى خاصة بالأجور وظروف العمل وغيرها مما هو مرتبط بضرورة ايجاد حلول جذرية لنظم العمل بالدولة) .

الا أنه من الواضح أن نظم العمل بالدولة بها بعض النواحى التى يمكن التعرض لها فورا بحسن التنظيم وسرعة التطبيق - وبما لا يلقى على الدولة أعباء جديدة فى العمالة أو التكاليف . بل أن العكس هو الصحيح . وذلك بعلاج بعض المشكلات الواضحة المحددة - بحيث يمكن تحقيق نتائج ايجابية تخفف من أعباء الجماهير بل وتكون مدخلا يزيد من فرص نجاح التطوير الشامل .

تنظيم ساعات تأدية الخدمة للجمهور :

يقترح تنظيم ساعات تأدية الخدمة للجماهير على الأساس الآتى :

- يبدأ استقبال الجماهير طالبة الخدمة بعد ساعتين من بدء العمل بكل جهة ، وذلك لاتاحة الفرصة للموظفين لتنظيم أعمالهم وانهاء ما تراكم لديهم من عمل يوم سابق والاستعداد لتلقى الجماهير .
- تستمر خدمة الجماهير حتى ساعتين قبل إنتهاء العمل اليومى بكل جهة أى أن الخدمة الجماهيرية تستمر فى المتوسط أربع ساعات من اجمالى ثمانى ساعات يوميا وبشرط أنه خلال هذه الساعات الأربع يتفرغ الموظفون تماما لخدمة الجمهور وتوضع ضوابط انتظام تواجدهم باستمرار ، وتكون مسئولية الرؤساء فى كل جهة تنظيم بدائل لمن يضطر لمغادرة عمله .
- يمنع تماما استقبال أفراد الجمهور سواء أكانوا طالبى خدمة أم لزيارات شخصية فى غير الساعات المحددة لذلك ، ويمنع استقبال الزوار فى أماكن تأدية العمل بل يخصص فى كل مكان لاستقبال زائرى الموظفين .

تبسيط اجراءات الخدمة :

قام الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بتجميع شكاوى الجمهور من سوء الخدمة وبطء الاجراءات وتعقدها بأجهزة الدولة والقطاع العام وفى ضوء تحليلها يندب خبراء منه لمساعدة وحدات التنظيم والادارة بالوزارات والهيئات والشركات لوضع الحلول لهذه المشكلات من

خلال دراسة الاجراءات وتبسيطها . على أن تكون مسئولية الجهاز متابعة التطبيق ورفع تقارير الى رئاسة الجهات غير المتعاونة أو غير الجادة فى التطبيق لتوقيع جزاءات عليها .

تعديل قواعد ولوائح العمل :

فيها لا يتعارض مع مطلب احداث ثورة تشريعية كاملة والمنصوص عليها فى خطة الأجل الطويل ، تكلف كل جهة ادارية بمراجعة اللوائح وقواعد العمل السارية بها واعداد مقترحات بشأن تعديلها التماسا لسرعة الاجراءات وتبسيطها مع أحكام الرقابة على العمل والعاملين بها لا يخل بمرونة الأداء ، ويتم تعديل هذه اللوائح والقواعد بقرارات وزارية أو بقرارات من رئاسات الجهات فى حدود السلطات المفوضة اليها ، أما تلك التى تحتاج إلى تعديل قانون أو قرار جمهورى فيصير تجميعها بمعرفة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة لدراستها وتنسيقها ثم التقدم بها الى رئاسة الوزراء دفعة واحدة لاستصدار القرارات الجمهورية والقوانين اللازمة .

ضبط عمليات الاسكان الادارى وتنظيم امداد أجهزة الدولة بالمستلزمات المكتبية وغيرها :

منعا للاسراف فى استهلاك المستلزمات والانفاق على ايجار الأماكن ، وضمانا لحسن الاستفادة منها وصيانتها وتجديدها ، فانه من الضرورى القيام بالاجراءات الآتية :

- دراسة نظام الاسكان الادارى ومدى تناسب الأبنية المخصصة لأجهزة الدولة لنوعيات النشاط الذى تمارسه ومدى توافر مقومات الأداء السليم لها .
- دراسة تكلفة الاسكان الادارى على مستوى الدولة ومدى تناسبها مع انجازات الأجهزة .
- دراسة درجة الافادة الفعلية والاستخدام الفعلى للأبنية المتعددة التى تشغلها أجهزة الدولة .
- دراسة مدى تناسب التوزيع الجغرافى لأبنية الأجهزة الادارية ودرجة التشتت أو التقارب بينها وتأثير ذلك على كفاءة عمليات الاتصال وسهولة التعامل خاصة من ناحية اتصالها باجراءات جماهيرية .
- حصر المعدات والأثاثات المكتبية سواء المستخدمة أو التى بالمخازن وتبين مدى حسن

استخدامها وربط هذه الموجودات بخطط الشراء والتجديد .

- دراسة أسلوب استيفاء كل جهاز من أجهزة الدولة لاحتياجاته من المستلزمات المكتبية والمطبوعات ومدى التكرار والاسراف فى استخدامها وامكانيات توحيدها والسيطرة على المخزون منها وتوزيعها على أساس معدلات استهلاك مقدرة .
- دراسة الأساليب المتبعة فى صيانة المبانى والمعدات المكتبية وتجديدها وتكلفة هذه الصيانة والتجديدات والتعرف على امكانية توحيد المسئولية عنها فى جهة مركزية تسيطر عليها جميعا وتخطط لها بشكل متكامل يتيح الاستخدام الأمثل للطاقات المبعثرة فى الورش الأميرية وورش الاصلاح والصيانة المتعددة فى وزارات وأجهزة الدولة والقطاع العام .



ملحق الفصل الخامس

أولا ـ هيكل الجهاز الادارى للدولة

الـوزارة	المصالح التابعـه	الهيئات العامة الخدميه
١ ـ قطاع الزراعة والرى		
١/١ وزارة الزراعة		
٢/١ وزارة استصلاح الأراضى		معهد بحوث الصحراء
٣/١ وزارة الأشغال العامه	مصلحة الـرى	
والموارد المائيه	مصلحة الميكانيكا	
٢ ـ قطاع الصناعة والبترول		
١/٢ وزارة الصناعة والثروة المعدنيه	مصلحة الرقابة الصناعية	
	مصلحة الكفاية الانتاجيه	
	والتدريب المهنى	
٢/٢ وزارة البترول	مصلحة الكيمياء	
٣ ـ قطاع الكهرباء والطاقة		
١/٣ وزارة الكهرباء		هيئة الطاقة الذرية
		هيئة المواد النووية
٤ ـ قطاع النقل والمواصلات		
١/٤ وزارة النقل		
٢/٤ وزارة المواصلات		
٣/٤ وزارة النقل البحرى	مصلحة الموانى والمنائر	
٥ ـ قطاع التموين والتجارة		
١/٥ وزارة التموين	مصلحة التسجيل التجارى	
	مصلحة دفع المضنوغات والموازين	

٦ ـ قطاع المال والاقتصاد		
١/٦ وزارة المالية	مصلحة الخزانه العامة مصلحة الضرائب مصلحة الضرائب العقارية مصلحة الجمارك مصلحة الضرائب على الاستهلاك مصلحة سك العمله	
٢/٦ وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية	التمثيل التجارى	
٣/٦ وزارة الدوله للتعاون الدولى		
٧ ـ قطاع الاسكان والتشييد		
١/٧ وزارة الاسكان والمرافق	الجهاز التنفيذى للمشروعات المشتركة الجهاز التنفيذى لمشروعات الصرف الصحى	
٢/٧ وزارة التعمير والمجتمعات الجديده	الجهاز المركزى للتعمير	
٨ ـ قطاع الخدمات الصحية		
١/٨ وزارة الصحة	الأمانه الفنية للمجلس الأعلى للخدمات الصحية	
٢/٨ وزارة الشئون الأجتماعية		
٣/٨ وزارة الأوقاف		
٤/٨ وزارة القوى العامله والتدريب المهنى		
٩ ـ قطاع التعليم والبحوث والشباب		
١/٩ وزارة التربية والتعليم		
٢/٩ وزارة التعليم العالى		
٣/٩ مجمع اللغة العربية		
٤/٩ الأزهر الشريف		الأزهر الشريف جامعة الأزهر مدينة ناصر للبحوث الاسلامية

٩/٥ البحث العلمى		
٩/٦ أكاديمية البحث العلمى		المركز القومى للبحوث
		المعهد القومى للمعايرة
		معهد بحوث البترول
		معهد الأرصاد الفلكية
		معهد علوم البحار والمصايد
		معهد تيودور بلهارس للابحاث
		مركز بحوث وتطوير الفلزات
٩/٧ المجلس الأعلى للشباب والرياضه		
١٠ ـ قطاع الثقافة والاعلام		
١٠/١ وزارة الاعلام		
١٠/٢ وزارة الثقافة		
١٠/٣ المجلس الأعلى للثقافة	الأمانة العامة	
	البيت الفنى للمسرح	
	البيت الفنى للموسيقى	
	الفنون الشعبية	
١١ ـ قطاع السياحة والطيران المدنى		
١١/١ وزارة السياحه		
١١/٢ وزارة الطيران المدنى		
١٢ ـ قطاع الدفاع والأمن والعداله		
١٢/١ وزارة الدفاع		
١٢/٢ وزارة الانتاج الحربى		
١٢/٣ وزارة الداخلية	الأمن والشرطه	
	مصلحة السجون	
١٢/٤ وزارة العدل		
١٢/٥ المحكمه الدستورية العليا		
١٣ ـ قطاع الخدمات الرئاسيه		
١٣/١ رئاسة الجمهورية	الرئاســه	
	المجالس القومية المتخصصه	
١٣/٢ رئاسة مجلس الوزراء	رئاسة مجلس الوزراء	
	مكتب وزير الدوله لشئون الأزهر	
	مركز معلومات القطاع العام	

٣/١٣ وزارة الخارجية		
٤/١٣ وزارة التخطيط	معهد التخطيط القومى	
٥/١٣ الأمانة العامه للادارة المحلية		جهاز بناء وتنمية القرية المصرية
		جهاز تنمية الصناعات الحرفية والتعاون
٦/١٣ الجهاز المركزى للتعبئه العامه والاحصاء		جهاز التنمية الشعبية
٧/١٣ الجهاز المركزى للمحاسبات		
٨/١٣ مجلس الشعب		
٩/١٣ مجلس الشورى		
١٠/١٣ جهاز المدعى العام الاشتراكى		
١١/١٣ المجلس الأعلى للصحافة		
١٢/١٣ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة		
١٣/١٣ أكاديمية السادات للعلوم الادارية		
١٤/١٣ هيئة الرقابة الادارية		
١٤ ـ قطاع التأمينات		
١/١٤ وزارة التأمينات		

ثانيا ـ هيكل الهيئات الخدمية

١ ـ قطاع الزراعة والرى

(١) الزراعة

(٢) الــرى

(١) الزراعة:

١ ـ مركز البحوث الزراعية
٢ ـ الهيئه العامه للاصلاح الرزاعى
٣ ـ صندوق تحسين الأراضى
٤ ـ الجهاز التنفيذى لمشروعات تحسين الأراضى
٥ ـ صندوق الأراضى الزراعية
٦ ـ صندوق الموازنة الزراعية
٧ ـ الهيئة العامة للخدمات البيطرية

(٢) الرى:

١ـ الهيئه العامه للسد العالى وخزان اسوان
٢ ـ الهيئه العمه لمشروعات الصرف
٣ ـ مركز البحوث المائيه
٤ ـ الهيئة المصريه العامة للمساحه
٥ ـ الهيئه المصريه العامه لحماية الشواطىء

٢ ـ قطاع الصناعة والبترول

١ ـ الهيئة المصرية العامه للتوحيد القياسى
٢ ـ الهيئة المصرية العامه للمساحه الجيولوجية
٣ ـ جهاز تخطيط الطاقه

٣ ـ قطاع النقل والمواصلات

١ ـ الهيئة العامة لتخطيط مشروعات النقل
٢ ـ الهيئه العامه للطرق والكبارى
٣ ـ الهيئه العامه للنقل البرى
٤ ـ الهيئه القومية لمترو الانفاق
٥ ـ المعهد القومى للاتصالات السلكية واللاسلكية
٦ ـ المعهد القومى للنقل

٤ ـ المال والاقتصاد

١ ـ الهيئه العامه للخدمات الحكومية
٢ ـ الهيئه العامه للرقابة على الصادرات
٣ ـ الهيئه العامه لمركز تنمية الصادرات
٤ ـ الهيئه العامه لسوق المال

٥ ـ الاسكان والتشييد

١ ـ الهيئه العامه لمرفق الصرف الصحى بالقاهرة الكبرى
٢ ـ الهيئه القومية لمياه الشرب والصرف الصحى
٣ ـ الهيئة العامه للصرف الصحى بالاسكندرية
٤ ـ الهيئه العامه للتخطيط العمرانى
٥ ـ الهيئه العامه لمركز بحوث الاسكان والبناء
٦ ـ صندوق البحوث والدراسات الداخلية فى مجالات التعمير
٧ ـ الهيئه العامة لتنمية بحيرة السد العالى
٨ ـ الهيئة العامه لنظافة وتجميل القاهرة
٩ ـ الهيئه العامه لنظافة وتجميل الجيزة

٦ ـ الخدمات الصحية والاجتماعية

١ ـ الهيئه العامه للمستشفيات والمعاهد التعليمية
٢ ـ المجلس القومى للسكان
٣ ـ المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية
٤ ـ المركز القومى لدراسات الأمن الصناعى

٧ ـ قطاع التعليم والبحوث والشباب

١ ـ جامعة القاهرة
٢ ـ جامعة الاسكندرية
٣ ـ جامعة عين شمس
٤ ـ جامعة اسيوط
٥ ـ جامعة طنطا
٦ ـ جامعة المنصورة
٧ ـ جامعة الزقازيق
٨ ـ جامعة حلوان
٩ ـ جامعة قناة السويس
١٠ ـ جامعة المنوفية
١١ ـ جامعة المنيا
١٢ ـ هيئة استاد القاهرة
١٣ ـ صندوق حصيلة رسوم الخدمات
١٤ ـ الجهاز المركزى للكتب الجامعية والمدرسية
١٥ ـ المركز الاقليمى لتعليم الكبار
١٦ ـ صندوق الاستشارات والدراسات والبحوث

٨ ـ قطاع الثقافة والاعلام

١ ـ الهيئة المصرية العامة للكتاب
٢ ـ هيئة الآثار المصرية
٣ ـ الهيئة العامه للاستعلامات
٤ ـ أكاديمية الفنون
٥ ـ صندوق دعم السينما

٩ ـ قطاع السياحة والطيران

١ ـ الهيئة المصرية العامة للطيران المدنى
٢ ـ المعهد القومى للتدريب على أعمال الطيران المدنى
٣ ـ الهيئة العامه للأرصاد الجوية
٤ ـ الهيئة العامه للتنشيط السياحى
٥ ـ صندوق تحسين وتطوير خدمات الطيران المدنى

١٠ ـ قطاع الدفاع والأمن والعدالة

١ ـ صندوق أبنية المحاكم
٢ ـ صندوق السجل العينى

١١ ـ قطاع الخدمات الرئاسية

١ ـ الهيئة العامة لصندوق تمويل مبانى وزارى الخارجية
٢ ـ الصندوق المصرى للمعونة الفنية

ثالثا ـ هيكل الهيئات الاقتصادية

القطــاع	الهيئة الاقتصادية التابعه
١ ـ قطاع الزراعة والرى	الهيئة الزراعية المصرية
	الهيئة العامه لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية
	هيئة البنك الرئيسى للائتمان الزراعى
	صندوق أراضى الاستصلاح
٢ ـ قطاع الصناعة والبترول	الهيئة العامه لتنمية الثروه السمكية
	الهيئه العامه للتصنيع
	الهيئة العامه للبترول
	الهيئة العامه لتنفيذ المجمعات الصناعية والتعدينية
	الهيئة العامه لشئون المطابع الأميرية
٣ ـ قطاع الكهرباء والطاقة	هيئة كهرباء مصر
	هيئة كهربة الريف
	هيئه تنفيذ مشروعات المحطات المائية لتوليد الكهرباء
	المحطات النووية لتوليد الكهرباء
	هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديده والمتجددة
٤ ـ قطاع النقل والمواصلات	الهيئه القومية لسكك حديد مصر
	هيئه النقل العام بالقاهرة
	الهيئه العامه لميناء الاسكندرية
	الهيئه العامه لنقل الركاب بمحافظة الاسكندرية
	الهيئه القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية
	الهيئة القومية للبريد
	هيئه قناة السويس
	الهيئه العامه لميناء بور سعيد
	الهيئه العامه لموانى البحر الأحمر
	هيئه ميناء دمياط

القطاع	الهيئات
٥ ـ قطاع التموين والتجاره الداخليه	الهيئه العامه للسلع التموينيه
	جهاز الخدمات العامه بوزارى الدفاع
٦ ـ قطاع المال والاقتصاد	الهيئه العامه لشئون المعارض والأسواق الدولية
	الهيئه العامه للتحكم واختيارات القطن
	الهيئه العامه لاستثمار المال العربي والأجنبى والمناطق الحرة
٧ ـ قطاع الاسكان والتشييد	الهيئه العامه لمرفق مياه القاهرة الكبرى
	الهيئه العامه لمرفق مياه الاسكندرية
	هيئه المجتمعات العمرانية الجديده
	هيئه تعاونيان البناء والاسكان
	صندوق تمويل المساكن التى تقيمها الوزراء
	صندوق مشروعات أراضى وزارة الداخلية
٨ ـ قطاع الخدمات الصحية	الهيئه العامه للتأمين الصحى
	الهيئه المصرية العامه للمستحضرات الحيوية واللقاحات
	هيئه الأوقاف المصرية
	الهيئه القومية للرقابة والبحوث الدوائية
	المؤسسة العلاجية لمحافظة الاسكندرية
	المؤسسة العلاجية لمحافظة القاهرة
٩ ـ قطاع الثقافة والاعلام	اتحاد الاذاعة والتليفزيون
١٠ ـ قطاع السياحه والطيران	هيئه ميناء القاهرة الجوى
	مؤسسة مصر للطيران
١١ ـ قطاع الأمن والعدالة	صندوق التصنيع والانتاج للسجون
١٢ ـ قطاع التأمينات	الهيئه المصرية للرقابة على التأمين
	صندوق التأمين الحكومى لضمانات أرباب العمل
	الهيئه العامه لبنك ناصر الأجتماعى
	الهيئه القومية للتأمين والمعاشات
	الهيئه القومية للتأمينات الاجتماعية

الفصل السادس

ادارة القطاع العام

أولا - القطاع العام ١٩٥٢ - ١٩٨٣ :

- المرحلة الاولى : مرحلة الحرية الاقتصادية ١٩٥٢ - ١٩٥٦ .
- المرحلة الثانية : توسع القطاع العام ١٩٥٧ - ١٩٦١ .
- المرحلة الثالثة : مرحلة اتباع النمط الاشتراكى يوليو ١٩٦١ - ١٩٧٥
- المرحلة الرابعة : المجالس العليا للقطاعات ١٩٧٥ - ١٩٨٣ .
- المرحلة الخامسة : هيئات القطاع العام ١٩٨٣ حتى الآن .

ثانيا - مؤشرات الأداء الاقتصادى للقطاع العام .

ثالثا - بغض مشاكل القطاع العام .

رابعا - تصور جديد للقطاع العام .

خامسا - الاطار التشريعى للقطاع العام .

سادسا - القطاع العام والمشروعات المشتركة .

الفصل السادس

ادارة القطاع العام

أولا ـ القطاع العام ١٩٥٢ ـ ١٩٨٣

● لقـد كان قيام الثـورة فى يوليو ١٩٥٢ من المتغيرات الاساسين التى اسهمت فى بناء القطاع العام فى مصر فقد تبينت الثورة ان المشاكل الاقتصادية فى البلاد يمكن تركيزها فى الآتى :

ـ تغلب الفكر الزراعى على الاقتصاد القومى وضعف اسهام الصناعة فى الدخل القومى .

ـ انخفاض مستوى الدخل القومى وضعف انتاجيه الجهاز الأنتاجى للبلاد .

ـ عدم تناسب معدلات الزيادة فى السكان من ناحية ، مع معدلات الزيادة فى الأنتاج من ناحية أخرى ، الامر الذى ترتب عليه استمرار تدهور المعيشية للغالبية من ابناء البلاد .

ـ انعدام الاسس الواضحة والعادلة فى توزيع الدخل القومى فقد كان تركيز الملكية والثروة فى فئة قليلة لم تكن تتجاوز ١/٢ ٪ من المجتمع .

ولقد عبرت الثورة عن اهدافها الاقتصادية فى ضرورة التخلص من الاقطاع وسيطرة رأس المال المستغل وكذلك العمل على تنمية الاقتصاد القومى وزيادة الانتاجية لتحقيق كفاية الانتاج وعدالة التوزيع وكان انشاء ودعم القطاع العام هو من وسائل الثورة فى تحقيق أهدافها الاقتصادية .

وعلى ضوء ما سبق فقد مر القطاع العام المصرى بعدد من المراحل نوجزها فيما يلى :

● المرحلة الأولى : مرحلة الحرية الاقتصادية ١٩٥٢ ـ ١٩٥٦ :

تميزت هذه المرحلة بالمعالم الاساسية الآتية :

— اصدار قانون الاصلاح الزراعى .

— انشاء المجلس الدائم لتنمية الأنتاج القومى وكانت مهمته دراسة المشروعات الجديدة وتوجيه الرأسمالية المصرية للتصدى لها ومساعدتها على القيام بتنفيذها .

— تشجيع رأس المال المحلى والأجنبى وذلك فى صورة اعفاءات ضريبة وكذلك جواز ملكية ٥١٪ من اسهم الشركات المساهمة لرأس المال الأجنبى . . . .

— تشجيع رأس المال المحلى والأجنبى وذلك فى صورة اعفاءات ضريبة وتخفيض اسعار الاسهم وكذلك جواز مكلية ٥١ ٪ من اسهم الشركات المساهمة لرآرس المال الأجنبى . . . .

— دخول الدولة مع القطاع الخاص فى شركات مختلطة .

— ضمان حد ادنى من الربح فى بعض المشروعات التى تهم الاقتصاد القومى .

— انشاء لجنة التخطيط القومى لوضع خطة قومية شاملة للنهوض الأقتصادى والاجتماعى .

— انشاء اول وزارة للصناعة .

من العرض السابق يتضح ان الشكل الأساسى للقطاع العام حتى عام ١٩٥٧ هو الشركات المختلطة واتجاه الاستثمارات العامة إلى المشروعات الانتاجية الضخمة وقد كانت الشركات المختلطة التى يتكون منها القطاع العام تعمل وفق المعايير الاقتصادية .

● **المرحلة الثانية : توسع القطاع العام ١٩٥٧ ـ ١٩٦١ .**

تميزت هذه المرحلة بالمعالم الاساسية الآتية :

— انشاء المؤسسة الاقتصادية والتى كانت تتولى ادارة المشروعات الممصره (٢٠ شركة) ، وانصبه الدولة فى الشركات المساهمة (١٧٫٣ مليون جنيه) والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة (١٫٥ مليون جنيه) .

● محمد صبحى الاتربى ، نشأة وتطور القطاع العام فى الاقتصاد المصرى ، (القاهرة : مؤسسة الاهرام ، ١٩٦٨) .

- انشاء مؤسسة النصر لكى تتولى تنفيذ مشروعات خطة التصنيع الأولى فى عام ١٩٥٧ من خلال انشاء شركات جديدة .
- انشاء مؤسسة مصر لكى تتولى ادارة شركات بنك مصر بعد تأميمه فى عام ١٩٦٠ .

هذا وقد شهدت نهاية عام ١٩٦٠ وأوائل عام١٩٦١ توسعا فى القطاع العام عن طريق انشاء المؤسسات العامة وبالتالى فقد أصبح القطاع العام يتكون حتى ابريل ١٩٦١ من (٩ مؤسسات) لذلك فقد تم انشاء المجلس الأعلى للمؤسسات العامة للتنسيق بين أعمال المؤسسات ووضع الخطط العامة لها فى اطار الخطة العامة للدولة وكانت المؤسسات العامة حينئذ تتمتع بالاستقلال المالى والادارى كما تمتعت الشركات التى تشرف عليها أو تساهم فيها بالاستقلال التام فى جميع شئونها .

وعلى ذلك فقد تركز القطاع العام فى نهاية هذه المرحلة بشكل أساسى فى المؤسسات فى الرئيسية الثلاثة (الاقتصادية - مصر - النصر) وكانت تتبع رئاسة الجمهورية مباشرة كما كانت لها الشخصية الاعتبارية المستقلة كوحدات اقتصادية متكاملة . . ومن الجدير بالذكر ان القطاع العام حتى ذلك الوقت كان بعيداً عن الوزارات كما كان غير خاضع لقواعد الروتين الحكومى التقليدية .

- **المرحلة الثالثة : مرحلة اتباع النمط الاشتراكى يوليو ١٩٦١ - ١٩٧٥**

- تعتبر هذه المرحلة من المراحل الحاسمة فى تاريخ مصر الحديثة فقد شهدت حركة التأميم الكبرى التى بدأت فى يوليو عام ١٩٦١ واستمرت خلال السنوات التالية حتى ربيع ١٩٦٤ وكان من نتيجتها ان تضخم القطاع العام وأصبح يسيطر من خلال (٥٠ مؤسسة نوعية) على مختلف نواجى النشاط الاقتصادى ، وقد اختصت كل مؤسسة نوعية بالاشراف على مجموعة من الشركات فى قطاع معين من قطاعات النشاط الاقتصادى وقد وزعت هذه المؤسسات على الوزارات المختلفة طبقا للنشاط الاقتصادى الذى تمارسه .

هذا وقد كانت هناك محاولات لتطبيق التخصص النوعى على كافة قطاعات النشاط الاقتصادى المختلفة دون مراعاة الظروف الخاصة بكل قطاع على حده بحيث ظهرت مؤسسات فى مجالات من النشاط كانت تقوم به اصلا شركة واحدة كما تم تحويل بعض

الشركات إلى مؤسسات عامة وبذلك اصبحت المؤسسات كمستوى ادارى عام يعلو الشركات ويزيد من خطر الانحراف البيروقراطى وعدم تحديد المسئولية ، وفى دراسة نشرها الكاتب فى عام ١٩٦٩ اتضحت عدة مؤشرات تدل على انخفاض الكفاءة فى القطاع العام منها :

- انخفاض معدلات النمو فى الأنتاج الصناعى .
- تراكمة المخزون السلعى .
- اهمال الدراسات التسويقية .
- تزايد الطاقات الأنتاجية العاطلة .
- الاتجاه المتزايد لتضخم العمالة .
- تضاؤل نصيب الصادرات والتسويق الخارجى من اجمالى المبيعات .

- وفى عام ١٩٧١ صدر القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بانشاء المؤسسات العامة النوعية وترتيباً على ذلك فقد اصبح القطاع العام يتشكل من (٣٧ مؤسسة عامة نوعية) حيث اختص مجلس ادارة المؤسسة فيما يتعلق بالوحدات التابعة بما يأتى :
- وضع الاهداف لمجالات النشاط المختلفة بالوحدات التابعة لها ومتابعتها .
- وضع الخطط العامة للوحدات على ان تقوم هذه الوحدات بوضع البرامج التفصيلية لتحقيق الخطة العامة .
- التنسيق بين الوحدات الاقتصادية والعمل على معالجة ما يواجهها من مشاكل .
- تقييم اداء الوحدات الاقتصادية التابعة وفقا للمعايير والمعدلات التى يضعها المجلس .
- اقرار الميزانية العمومية وحساب الأرباح والخسائر وتوزيع الأرباح .
- تعديل نظام الوحدة الاقتصادية .
- اطالة أو تقصير مدة الوحدة الاقتصادية .
- زيادة أو تخفيض رأس مال الوحدة الاقتصادية .
- ادماج وحدتين أو أكثر وكذلك تقسيم الوحدة الى وحدتين أو أكثر أو تصفيتها .
- اعتماد برامج التمويل والانتاج والتصدير والتسويق والاستثمار والعمالة . وتكون القرارات

الصادرة فى هذا الخصوص نافذة بصدور قرار مجلس ادارة المؤسسة فى شأنها وله سلطة تعديلها .

وكان على رئيس مجلس ادارة الوحدة الاقتصادية التابعة أن يبلغ قرارات مجلس ادارتها الى رئيس مجلس ادارة المؤسسة العامة فى المسائل الآتية :

- الموازنة التخطيطية .
- الهيكل التنظيمى .

ولا تكون القرارات الصادرة بشأنها نافذة الا بعد اعتمادها من مجلس ادارة المؤسسة والجهات المختصة .

ولقد كان من نتائج تركز السلطات فى المؤسسة العامة - كما توضح البنود السابقة - وتوالى عمليات التبديل والتغيير فى أوضاعها ، الى جانب حالة عدم الاستقرار التنظيمى التى عانت منها قيادات شركات القطاع العام ان أصبحت تلك الشركات تعمل فى ظروف غير مواتية تمثلت اساسا فيما يلى :

- عدم تحديد الأهداف .
- تصارع المؤسسة العامة وغيرها من الاجهزة الرقابية على سلطة الاشراف واتخاذ القرارات بالنسبة للشركات .
- تصاعد نفوذ القوى والتنظيمات السياسية فى أمور الادارة .
- توالى التغيير فى التشريعات واللوائح المنظمة لأمور القطاع العام .

من أجل ما سبق تصاعدت الدعوة لالغاء المؤسسات العامة النوعية وتحرير شركات القطاع العام من سيطرتها واطلاق حرية الحركة لادارتها وقد استمرت هذه الدعوة بين شد وجذب حتى تحقق لها الانتصار بصدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى نص على الغاء المؤسسات العامة النوعية وابتكر بديلاً لها نمطاً تنظيميا جديداً هو المجالس العليا للقطاعات .

المرحلة الرابعة ـ المجالس العليا للقطاعات ١٩٧٥ ـ ١٩٨٣ :

ـ فى عام ١٩٧٥ صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ببعض الأحكام الخاصة بشركات القطاع العام ونص على الغاء المؤسسات العامة وانشاء مجلس أعلى لكل قطاع يتكون من مجموعة متشابهة أو متكاملة من شركات القطاع العام (٣١ مجلس أعلى) .

وقد نص القانون على أن يشكل كل من المجالس العليا القطاعية على النحو التالى :

١ ـ الوزير المختص رئيساً .

٢ ـ رؤساء مجالس ادارة الشركات والوحدات الداخلة فى نطاق القطاع .

٣ ـ عدد لا يقل عن ثلاثة من ذوى الكفاية والخبرة الفنية فى مجال نشاط القطاع .

ـ وكان المجلس الأعلى للقطاع هو السلطة النهائية بالنسبة للقطاع المعين ويختص بالآتى :

ـ تقرير الأهداف العامة للقطاع ككل فى ضوء السياسة العامة والخطط القومية للدولة .

ـ تخصيص الأهداف الدقيقة لكل وحذة من وحدات القطاع .

ـ رسم السياسات العامة التى تسترشد بها مجالس الادارات المختصة فى تسيير أمورها .

ـ اقرار مشروع الخطة العامة للقطاع وتحقيق التناسق والتكامل بين خطط الوحدات المختلفة به .

ـ دعم عمليات التطوير والتجديد فى القطاع والبحث عن حلول للمشاكل التى تعترض وحداته .

ـ متابعة الأنشطة وتقييم الانجازات المحققة .

ـ القيام بدور صلة الوصل بين القطاع وبين الأجهزة الحكومية التخطيطية والرقابية العامة وضمان التوافق بينها فى أطار الاهداف والخطط القومية .

ـ يكون مجلس ادارة الشركة مسئول مسئولية كاملة عن ادارتها وتحقيق الأهداف المحددة لها وفى المقابل يتمتع مجلس الادارة بصلاحيات كاملة فى الشئون الادارية والمالية

والأنتاجية والتسويقية ويضع مجلس الادارة مجموعة كاملة فى النظم واللوائح تتناسب مع ظروف الوحدة وطبيعة نشاطها .

ـ يكون للشركة جمعية عمومية وتختص بما يأتى :

١ ـ اقرار الميزانية وحساب الأرباح والخسائر وتوزيع الأرباح .

٢ ـ النظر فى تقرير مجلس الإدارة عن نتائج اعمال الشركة .

٣ ـ اقرار مشروع الخطة العامة للشركة

٤ ـ تعديل نظام الشركة .

٥ ـ اطالة مدة الشركة أو تقصيرها .

٦ ـ زيادة رأس مال الشركة أو تخفيضه ولا تجوز الزيادة الا بعد اداء رأس المال الأصلى بأكمله .

٧ ـ الترخيص بإستخدام المخصصات فى غير الأغراض المخصصة لها فى ميزانية الشركة .

٨ ـ اقتراح تصفية الشركة إذا اقتضت الظروف ذلك .

٩ ـ اقتراح ادماج الشركة فى شركة أخرى أو تقسيم الشركة إلى شركتين أو أكثر .

ويجب ان يعتمد البندين ٨ ، ٩ المجلس الأعلى للقطاع .

ويجوز للجمعية العمومية عند الاقتضاء بأغلبية ثلثى أصوات اعضائها تنحية رئيس واعضاء مجلس إدارة الشركة كلهم أو بعضهم .

وبرغم أن الغاء المؤسسات العامة النوعية قد أوجد مناخا أفضل للادارة فى القطاع العام تميز بدرجة أعلى من الحرية والصلاحية لادارة الشركة دون تدخل سلطات فوقية فى أمـور التنفيذ التفصيلية ، الا أن التقييم العام لتجربة المجالس العليا للقطاعات كما تم تنفيذها يبرز كثيرا من أوجه القصور نجملها فى الآتى :

ـ نصت المادة ٨٢ مكرر (١) من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ على أن يضم مجلس القطاع رؤساء مجالس ادارات الشركات والوحدات الداخلة فى القطاع بالاضافة إلى عدد لا يقل عن ثلاثة من الخبراء وممثلين عن وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد . وقد نشأ عن هذا النص أن تراوحت العضوية فى المجالس العليا للقطاعات بين ١٢ عضوا

(مجلس التأمين التجارى) و ٧٢ عضوا (مجلس الزراعة والرى) . وقد بلغ متوسط عدد الأعضاء فى المجالس جميعا ٣٢ عضوا .

وغنى عن البيان أن زيادة عدد أعضاء المجلس بهذه الصورة تحد كثيرا من فعاليته باعتباره مستوى التخطيط والتنسيق بين وحدات القطاع .

- زيادة عدد الأعضاء من ذوى الخبرة بشكل واضح ، فقد حدد القانون عددهم بما لا يقل عن ثلاثة ولكن متوسط العدد وصل فى المجالس جميعا إلى عشرة أعضاء ، وكان العدد فى مجلس قطاع الزراعة والرى أربعة وعشرون وفى مجلس قطاع الخدمات الصحية ثمانية عشر .
- لم يتم الالتزام فى تحديد الأعضاء ممثلى الوزارات بما نص عليه القانون رقم ١١١ لسنة ٧٥ حيث بلغ عددهم فى مجلس قطاع الكهرباء مثلا اثنى عشر عضوا ، وخمسة فى مجلس قطاع التجارة الخارجية ، بينما الأصل أن يكون عددهم ثلاثة فقط (ممثلو وزارت التخطيط ، والمالية ، والاقتصاد والتعاون الاقتصادى) .
- عدم تحديد اختصاصات المجالس العليا تحديدا واضحا الأمر الذى انعكس فى عدم الاحساس بضرورة عقدها ، وقد أظهرت الدراسة أن معظم هذه المجالس لم يجتمع الا مرة أو مرتين منذ انشائها .
- ولعل أهم أوجه القصور أن تشكيل القطاعات ومجالسها العليا جاء فى أغلبه على نسق التصنيف النوعى للأنشطة الذى كانت تقوم عليه المؤسسات العامة الملغاة . وبالتالى لم يتحقق تماما الهدف من استخدام التنظيم القطاعى الذى كان يرمى إلى تكوين قطاعات متكاملة تضم الوحدات المتماثلة والمتكاملة سواء كان أساس التكامل هو العمليات الانتاجية أو التسويقية (أى تكامل رأسى أو أفقى) .

ويلاحظ أن فكرة التكامل طبقت فى بعض القطاعات (مثل قطاع الزراعة والرى واستصلاح الأراضى) ، ولكن أغلب القطاعات كانت على أساس نوعى (قطاع الغزل والنسيج ، قطاع الصناعات الغذائية .. الخ) .

ونتيجة لما سبق جاء عدد القطاعات كبيرا واضطر بعض الوزراء لرئاسة خمسة مجالس عليا للقطاعات كما فى حالة وزير الصناعة .

وقد انعكست مشكلات التطبيق بالنسبة للمجالس العليا للقطاعات على أماناتها الفنية فجاءت هى الأخرى مشوبة بكثير من أوجه الضعف التى أفقدتها القدرة على تحقيق ما كان مستهدفا منها .

وتتبلور أهم نقاط ضعف الأمانات الفنية فى الآتى :

- ان صورة العاملين فى الأمانات الفنية تتناقض تماما مع الفكرة التى استهدفها القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ حين نص على أن تتكون الأمانة الفنية من عدد محدود من الخبراء لمعاونة مجلس القطاع فى أداء مهامه ، اذ تم تكديس العمالة بتلك الأمانات بطريقة لا تتمشى مع طبيعتها المفترضة كجهاز فنى متخصص .

ان البيانات الفعلية توضح أن أكثر من ٥٠٪ من هؤلاء العاملين غير مؤهلين علميا ، كما أن نسبة عالية جدا منهم تتوزع على الأعمال الكتابية والخدمات المعاونة التى لا ترتبط بالأنشطة التخطيطية للأمانة .

- ومن الواضح أن مفهوم الأمانات الفنية جاء متعارضا فى التطبيق ، فالبعض اعتبرها جهازا معاونا للوزير ومن ثم تمت معاملتها كجزء من ديوان عام الوزارة والبعض الآخر نظر اليها كجهاز معاون للشركات ، وفى جميع الأحوال لم تنتظم الأوضاع الداخلية فيها .
- كذلك فان اختلاف المستويات الوظيفية لرؤساء الأمانات الفنية ، وعدم وضوح اختصاصاتها ، وعدم توفر الاطار التنظيمى والمقومات المادية اللازمة لها ، كلها من عوامل نقص فعالياتها وانجازاتها .

- وقد استحدث القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ فكرة الجمعية العمومية لشركات القطاع العام استكمالا لتطبيق مفهوم التنظيم القطاعى . الا أن تشكيل الجمعيات العمومية واختصاصاتها وأسلوب عملها جاءت جميعا قاصرة الأمر الذى حد كثيرا من فعالياتها فى التخطيط والرقابة .

المرحلة الخامسة ـ هيئات القطاع العام ١٩٨٣ حتى الآن :

ـ فى عام ١٩٨٣ صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ وقد نص على الغاء القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وانشاء هيئات القطاع العام حيث تشرف كل هيئة قطاع عام على مجموعة من الشركات ذات الأنشطة المتماثلة أو المتشابهة ويؤول الى الهيئة صافى حقوق الدولة فى هذه الشركات وعلى ذلك فان القطاع العام يتمثل الأن فى (٢٦ هيئة قطاع عام) .

ـ يتولى ادارة هيئة القطاع العام مجلس ادارة يشكل على الوجه التالى :

١ ـ رئيس مجلس الادارة .

٢ ـ عدد لا يزيد عن (٥) من رؤساء مجالس ادارات الشركات .

٣ ـ عدد لا يزيد عن (٤) من ذوى الكفاية والخبرة .

٤ ـ ممثل للنقابة العامة للعاملين .

ومجلس ادارة الهيئـة هو السلطة العليا المهيمنـة على شئونها وتصريف أمورها ويتخذ ما يراه لازمـاً من القرارات لمباشرة اختصاصاته لتحقيق الغرض الذى انشىء من أجله فى أطار الأهداف والخطط والسياسة العامة للدولة .

ـ وتختص الهيئة فيما يتعلق بالشركات التابعة لها بما يأتى :

ـ اقرار الخطة العامة لكل شركة من الشركات التى تشرف عليها .

ـ دراسة المشكلات الاساسية واقتراح وسائل علاجها .

ـ اعداد الدراسات الفنية والاقتصادية المتصلة بالنشاط العام للشركة بغرض تطويره ووضع نظم الاثابة والمساءلة .

ـ المتابعة الدورية للشركات .

ـ التنسيق بين الشركات بعضها وبعض وبينها وبين هيئات القطاع العام الأخرى والشركات التى تشرف عليها .

ـ اقراض وضمان الشركات التى تشرف عليها .

- اقتراح نقل الاستثمارات من شركة لم تستغلها إلى أخرى تشرف عليها ذات الهيئة .
- اقتراح ادماج الشركة فى شركة أخرى أو تقسيمها أو الحاقها بهيئة أخرى .

- يبلغ رئيس مجلس الادارة قراراته خلال سبعة أيام الى الوزير المختص لاعتمادها وذلك دون الاخلال بما قد تتطلبه القوانين من اعتماد أو موافقة سلطات أعلى .
- يكون لمجلس ادارة شركة القطاع العام جميع السلطات اللازمة للقيام بالأعمال التى يقتضيها تحقيق أغراض الشركة من وضع سياساته وبرامج المجالات المختلفة بالشركة الى وضع اللوائح لتنظيم أعمال الشركة وادارتها ونظام حساباتها وشئونها المالية دون التقيد بالنظم الحكومية وكذلك اعداد مشروع الموازنة التخطيطية ووضع الهيكل التنظيمى والهيكل الوظيفى .
- هذا وتختص الجمعية العامة بما يأتى :

اقرار الموازنة التخطيطية للشركة والميزانية والقوائم المالية والعلاوة الدورية المستحقة للعاملين فى بداية السنة المالية .

- تعديل نظام الشركة .
- اطالة مدة الشركة أو تقصيرها .
- زيادة رأس المال أو تخفيضه .
- تقرير ادماج الشركة أو تقسيمها .
- اقرار المساهمة فى شركة أخرى .

لكل من الوزير المختص أو الجمعية العامة بأغلبية ثلثى أعضائها تنحية رئيس مجلس الادارة وأعضاء مجلس الادارة كلهم أو بعضهم بقرار مسبب لمدة لا تزيد عن سنة مع استمرار صرف مرتباتهم .

مشكلة الاطار التنظيمى لهيئة القطاع العام :

- البدائل التنظيمية كثيرة ومتعددة . . . . فهناك البديل الأول وهو إقامة هيكل يضم إدارات متخصصة لمختلف الوظائف الفنية والادارية (على منوال المؤسسة العامة الملغاة) . . . . والنقيض لهذا البديل هو الإكتفاء بسكرتارية فنية (أو أمانة فنية على نمط المجالس العليا للقطاعات الماغاة أيضاً) .

الأدوار المختلفة

و

البدائل التنظيمية لهيئة القطاع العام

أداة مركزية
للتخطيط
والتوجيه والرقابة

جهاز فني واداري
كبير يضم تقسيمات
متخصصة ويعمل بها
موظفـــون فنيـــون
يقابلون التخصصات
الموجـــودة في
الشركات ويمارسون
أعمالا وثيقة الصلة
بما تقوم به
الشركات

ســـلطة
فـــوق
الشركات

أداة للتوجيه
وتقديم الخدمات
والوظائف المشتركة
مركزيا

جهاز فني واداري
كبير نسبيا يضم
جديدة تباشر بعض
الوظائف بذاتها مركزيا
لحســـاب شـــركاتها
(البحوث ، المعلومات
التدريب ، . . . . .)
ومن ثم هناك حاجة
الى هيكل وظيفي
متمايز

أداة
مساعدة
للشركات

أداة للتنسيق
وتحقيق التكامل
وتقديم المساعدة
للتطوير

جهاز فني واداري
محدود يعتمد بالدرجة
الأولى على أسلوب
فرق العمل من
الخبراء والمتخصصين
غير المتفـــرغين
« مستشارين » وتنفض
فوق العمل بانتهاء
ما تكلف بـــه من
مهام

مركز خبرة
استشارية
للشركات

شـــكل رقم ٦/ ١

وبين هذين البديلين بدائل لا نهائية .

● لحل الاشكال التنظيمى لابد من تحديد أمور كثيرة أولاً منها :

- ما هى حدود ومجالات الأنشطة التخطيطية والرقابية والتنسيقية التى ستقوم بها الهيئة ؟
- هل سيتم مركزة وظائف بذاتها تتم على مستوى الهيئة لصالح شركاتها ؟ ما هى تلك الوظائف ؟
- هل تحل أجهزة هيئة القطاع العام المركزية محل الإدارات والأجهزة المماثلة على مستوى الشركات التابعة ، أم توجد جميعا جنباً إلى جنبٍ ؟
- ما هو التصور لأسلوب قيام هيئة القطاع العام بدعم وتنسيق وتعزيز أنشطة التدريب وتشغيل الطاقات ، وتنمية الصادرات . . . . . . ، وهل تؤدى هذه الوظائف بالإمكانيات التنظيمية للشركات ، أم بامكانيات الوزارات ، أم بامكانيات تنظيمية جديدة تنشأ بالهيئات .
- هل يتكرر إيجاد ذات التقسيمات والإمكانيات التنظيمية بكل هيئة ، أم من المتصور إمكان مركزة بعض هذه التقسيمات فى هيئة معينة (أو أكثر) لخدمة كل هيئات القطاع العام (مثلاً الحاسبات الإلكترونية ، مراكز التدريب ، أجهزة البحوث ، الخدمات الاستشارية فى المجالات المختلفة كالمعلومات والأمور التكنولوجية) .

هل يتصور إيجاد هيئة جديدة تسمى (هيئة القطاع العام للبحوث والمعلومات) تختص بأمور الحساب الإلكترونى وإجراء البحوث الأساسية وتكوين قاعدة بيانات أساسية عن القطاع العام ؟

● ويتكامل موضوع المسائل المتعلقة بالنظم والإجراءات الداخلية لهيئة القطاع العام ، وبالتالى لابد من مواجهة الإحتياج إلى إعداد « لوائح داخلية » ، وهل تكون لوائح متمايزة لكل هيئة ، أم لائحة موحدة للهيئات جميعاً ، ولا شك أن مسألة « النظام المالى » و « نمط الموازنة » تشتبك مع موضوع اللائحة الداخلية .

● أخيراً ، فإن كفاءة التنظيم تعتمد على العنصر البشرى ، وهنا يطرح سؤال هام « من أين تستمد هيئات القطاع العام عناصرها البشرية » هل من اشركة السابقة للأمانات الفنية والمؤسسات الملغاة ، أم من الشركات التابعة ، أم دماء جديدة ـــ وما هى مواصفاتها ؟ وينطبق هذا أيضاً على رؤساء الهيئات (هل نفكر فى شغل وظيفة رئيس هيئة القطاع العام بالتناوب من بين رؤساء شركات المستوى الأول التابعة للهيئة مثلاً ؟

ملاحظات عامة على التنظيم المالى لهيئات وشركات القطاع العام:

١ ـ بالنسبة لتوزيع الشركات :

تم توزيع الشركات على المؤسسات العامة ثم المجالس العليا للقطاعات ثم هيئات القطاع العام على أساس نوعية هذه الشركات ومدى تتبع كل منها لاشراف الوزير المختص وبذلك لم يتم توزيع هذه الشركات بمراعاة التكامل الإقتصادى .

ويلاحظ من البيانات السابقة أن علاقة هذه الجهات بشركاتها لم تختلف

حيث أن حقيقة الدور والصلاحية لكل من المؤسسة العامة أو المجلس الأعلى للقطاع تختلف عن تلك الممنوحة حالية لهيئة القطاع العام .

٣ ـ الخبراء فى مجالس ادارة الشركات :

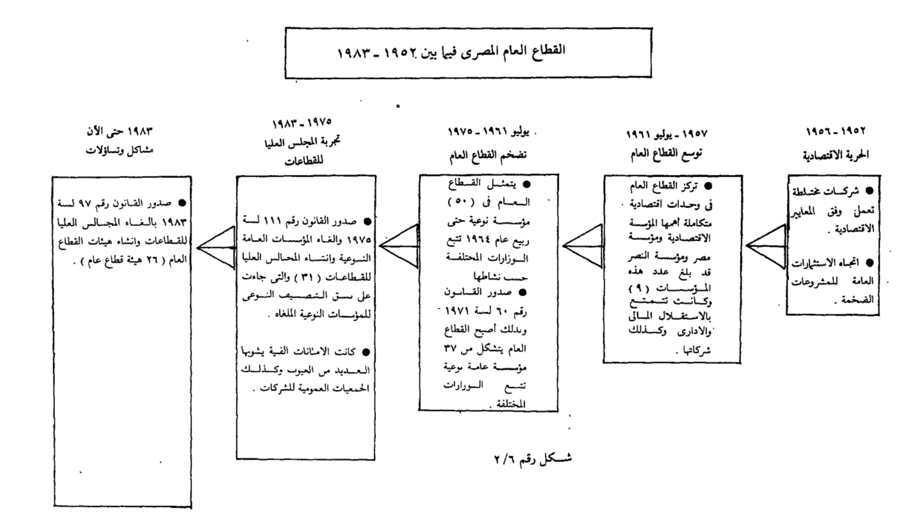
ويقتصر نشاطهم على المسائل الفنية وابداء الرأى بشأنها فقط حيث اقتصر حقهم فى مجلس الادارة على أن يكون لهم صوت معدود بالنسبة للمسائل الفنية فقط .

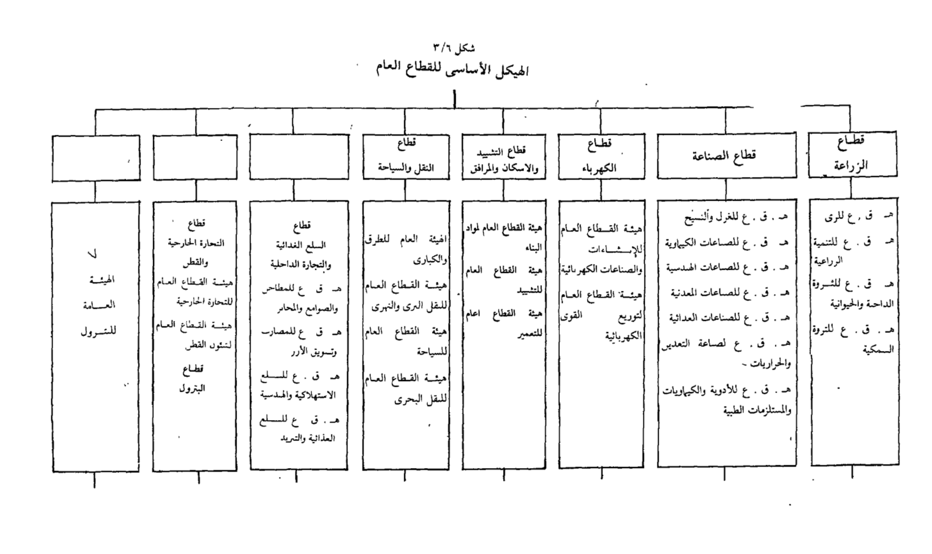
ثانيا ـ مؤشرات الأداء الاقتصادى للقطاع العام (١) :

يتحمل القطاع العام وفقا لأحكام الدستور مسئولية قيادة التقدم فى جميع المجالات والمسئولية الرئيسية فى خطة التنمية . كما يؤكد الدستور ان الدعم المستمر للقطاع العام انما هو دعم للملكية العامة .

---

(١) تقرير معلومات القطاع العام فى ١٩٨٣/٦/٣٠ ، (القاهرة : مركز معلومات القطاع العام ، ١٩٨٣) .


القطاع العام المصرى فيما بين ١٩٥٢ - ١٩٨٣
١٩٥٢ - ١٩٥٦
الحرية الاقتصادية
● شركات مختلطة تعمل وفق المعايير الاقتصادية .
● اتجاه الاستثمارات العامة للمشروعات الضخمة .
١٩٥٧ - يوليو ١٩٦١
توسع القطاع العام
● تركز القطاع العام فى وحدات اقتصادية متكاملة أهمها المؤسسة الاقتصادية ومؤسسة مصر ومؤسسة النصر قد بلغ عدد هذه المؤسسات (٩) وكانت تتمتع بالاستقلال المالى والادارى وكذلك شركاتها .
يوليو ١٩٦١ - ١٩٧٥
تضخم القطاع العام
● يتمثل القطاع العام فى (٥٠) مؤسسة نوعية حتى ربيع عام ١٩٦٤ تتبع الوزارات المختلفة حسب نشاطها
● صدور القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ وبذلك أصبح القطاع العام يتشكل من ٣٧ مؤسسة عامة نوعية تتبع الوزارات المختلفة .
١٩٧٥ - ١٩٨٣
تجربة المجلس العليا للقطاعات
● صدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ والغاء المؤسسات العامة النوعية وانشاء المجالس العليا للقطاعات (٣١) والتى جاءت على نسق التصنيف النوعى للمؤسسات النوعية الملغاه .
● كانت الامانات الفنية يشوبها العديد من العيوب وكذلك الجمعيات العمومية للشركات .
١٩٨٣ حتى الآن
مشاكل وتساؤلات
● صدور القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بالغاء المجالس العليا للقطاعات وانشاء هيئات القطاع العام (٢٦ هيئة قطاع عام) .
شكل رقم ٢/٦


شكل ٣/٦
الهيكل الأساسى للقطاع العام
قطاع الزراعة
قطاع الصناعة
قطاع الكهرباء
قطاع التشييد والاسكان والمرافق
قطاع النقل والسياحة
هـ . ق . ع للرى
هـ . ق . ع للتنمية الزراعية
هـ . ق . ع للثروة الداجنة والحيوانية
هـ . ق . ع للثروة السمكية
هـ . ق . ع للغزل والنسيج
هـ . ق . ع للصناعات الكيماوية
هـ . ق . ع للصناعات الهندسية
هـ . ق . ع للصناعات المعدنية
هـ . ق . ع للصناعات الغذائية
هـ . ق . ع لصناعة التعدين والحراريات
هـ . ق . ع للأدوية والكيماويات والمستلزمات الطبية
هيئة القطاع العام للإنشاءات والصناعات الكهربائية
هيئة القطاع العام لتوزيع القوى الكهربائية
هيئة القطاع العام لمواد البناء
هيئة القطاع العام للتشييد
هيئة القطاع العام للتعمير
الهيئة العام للطرق والكبارى
هيئة القطاع العام للنقل البرى والنهرى
هيئة القطاع العام للسياحة
هيئة القطاع العام للنقل البحرى
قطاع السلع الغذائية والتجارة الداخلية
هـ . ق . ع للمطاحن والصوامع والمخابز
هـ . ق . ع للمضارب وتسويق الأرز
هـ . ق . ع للسلع الاستهلاكية والهندسية
هـ . ق . ع للسلع الغذائية والتبريد
قطاع التجارة الخارجية والقطن
هيئة القطاع العام للتجارة الخارجية
هيئة القطاع العام لشئون القطن
قطاع البترول
الهيئة العامة للبترول

ثالثا ـ بعض أهم مشاكل القطاع العام :

تواجه شركات القطاع العام عدة مشاكل ، لم يوضع لها حلول جذرية منذ فترة مما كان له أثره على قدرتها وكفايتها فى مجالات الإستثمار والإنتاج وتوفير متطلبات السوق الداخلى وإمكانيات التصدير والوقوف فى مواجهة منافسة القطاع الخاص .

ونعرض فيما يلى أهم تلك المشاكل :

١ ـ الخلل فى الهياكل التمويلية :

وقد ظهر هذا أساساً فى عجز وقصور المال العامل ، وتضخم المخزون السلعى وتراكم وتشابك الديون ، وعدم التناسب بين مصادر الأموال طويلة الأجل وبين الإستثمارات المقابلة والتضخم فى النفقات الإيرادية المؤجلة أو الخسائر المرحلة .

٢ ـ تقادم الأصول والتكنولوجيا :

تقادمت أصول شركات القطاع العام التى آلت إليه نتيجة لقرارات التأميم كما تقادمت التكنولوجيا التى يستخدمها وخاصة ما حصل عليه من دول الكتلة الشرقية ، وانعكس هذا التقادم على التكلفة وعلى كفاءة التشغيل .

٣ ـ تضخم المشروعات تحت التنفيذ :

ترتب على قصور التمويل وضعف كفاءة التخطيط الإقتصادى للإستثمار وتوزيع مسئوليات تمويله بين وزارة التخطيط والمالية والإقتصاد سواء بالنسبة للتمويل المحلى أو النقد الأجنبى أو القروض الخارجية ترتب على كل ذلك التخلف فى تنفيذ المشروعات الإستثمارية وتخلف مواعيد بدء الإنتاج وتضخم تكاليفها الإنشائية وأعباء تمويلها ، وما يتبع ذلك من التخلف فى إستعواض فوائدها وأقساط قروضها وإنعكاس ذلك سلبياً على ميزان المدفوعات .

٤ ـ الطاقات العاطلة :

تعانى بعض شركات القطاع العام من تعطل طاقاتها الإنتاجية بما ينعكس على تراكم المخزون ونقص السيولة وإرتفاع تكاليف التشغيل ، وفيما يلى أهم أسباب هذه المشكلة :

● إنصراف العمـلاء الـرئيسيين فى الحكومة والهيئات العامة عن الإنتاج المحلى وتفضيل الإستيراد من الخارج بحجة تغيير المواصفات أو عدم الجودة أو إرتفاع الأسعار أو غيرها .

● القصور فى خدمات المرافق كأعطال الكهرباء والمياه والنقل .

● عدم الـترابط بين مراكـز الإنتاج والمستهلك النهائى ، فهناك شركات إنتـاجهـا تسخدمه شركات معينة مثل سيماف والسكك الحديدة ومثل الكـوك والحديد والصلب ومثل المبيدات الكيماوية ووزارة الزراعة بينما لا توجد روابط عضوية للتنسيق بينها .

٥ ـ مستحقات الشركات قبل الحكومة :

كان من نتيجة عدم التوافق بين الإعتمادات المدرجة فى الباب الثانى أو الثـالث بمـوازنـات الجهات الحكومية المستهلكة وبين الخطة المستهدفة للوحدات الإنتاجية أو الخدمة عدم صرف مستحقات تلك الوحدات مما أدى إلى نقص السيولة النقدية بها والإقلال من دوران عملية الإنتاج مما ألجأ تلك الـوحـدات إلى الإقـتراض من الجهـاز المصرفى وتحملهـا بالفوائد والأعباء المصرفية وأثر بالتالى على ربحية النشاط بالإضافة إلى معاناة الجهاز المصرفى من تزايد أرصدة السحب على المكشوف لوحدات القطاع العام .

٦ ـ المنافسة غير المتكافئة مع شركات الانفتاح :

تواجه شركات القطاع العام منافسة غير متكافئة مع شركات الإنفتاح الإقتصادى ترجع أساسا إذ ما تتمتع به هذه الشركات من إمتيازات مثل الإعفاء من الضرائب خلال الخمس سنوات اللاحقة لبدء الإنتاج فضلاً عن إمكانية الإستفادة من الإعفاءات الجمركية على السلع الإستثمارية ، وإلى جانب هذا فإن السلع الإستهلاكية التى تتعامل فيها المناطق الحرة والتى أقيمت لتوفير البيئة الصناعية اللازمة لنمو الإنتاج أصبحت تشكل عبئاً على الإنتاج المحلى .

٧ ـ السياسة السعرية :

تمثـل سياسـة تحديد الأسعار وتجميدها للمنتجات النهائية لأسباب إجتماعية عبئاً أساسياً على شركات القطاع العام إذ يحد من قدرتها على توليد الإيرادات المتناسبة مع حجم النشاط والإستثمارات والتكاليف .

٨ ـ **سياسة الأجور والعمالة :**

تعانى شركات القطاع العام من خلل العلاقة بين الأجور وبين الإنتاج وذلك بسبب سياسة التوظف السابقة وقصور المشاركة من جانب بعض العاملين ومن المعلوم أنه إذا لم يتحقق توازن بين نمو الأجور ونمو الإنتاج فإن ذلك ينعكس على معدلات التضخم كما يرتد على العاملين أنفسهم بالتالى .

٩ ـ **سياسة توزيع الأرباح :**

لم يطرأ تعديل جوهرى على القواعد المنظمة لتوزيع الأرباح فى شركات القطاع العام منذ وضعت تشريعاتها الأساسية فى الستينات مع نشأة القطاع العام وتؤدى هذه القواعد إلى ضآلة عائد المساهمة فى تلك الشركات بفارق كبير عن الأوعية الإدخارية الأخرى بالإضافة إلى توزيعات الأرباح الحتمية التى لا تعود على الشركات (٢٪ بنك ناصر ، ٥ ر٪ خدمات رياضية ، ١٠٪ خدمات مركزية ، ٥٪ خدمات محلية ، ٥٪ سندات حكومية ، ١٠٪ حصة الإشراف والإدارة) .

رابعا ـ تصور جديد . . للقطاع العام :

ان المشكلة الأساسية التى اعترضت مسيرة القطاع العام خلال العشرين عاما الماضية ـ وبرغم كل انجازاته ـ كانت تتركز فى نمط العلاقة بين الدولة المالكة لرؤوس أمواله ممثلة فى الحكومة ووزاراتها المختلفة من جانب ، وبين وحدات القطاع العام من جانب آخر .

ان النظرة التى سادت خلال السنوات الماضية اتخذت اطارا ضيقا لمفهوم الملكية العامة ، أسفر عن علاقة تبعية كاملة من شركات القطاع العام الى الحكومة بكل ما تعنيه هذه التبعية من اشراف حكومى مباشر على أعمال وشئون الشركات ، ومحاولات مستمرة لتنظيم وضبط مختلف أوجه النشاط الادارى والاقتصادى لوحدات القطاع العام بما يتفق ومنطق الملكية المشار اليه .

ولقد تتابعت على الحكومة فترات من الاحساس بضرورة تحرير وحدات القطاع العام واتاحة سلطات أوسع للقائمين على ادارتها فى اتخاذ القرارات ، ولكن العقبة الحقيقية فى سبيل تحقيق هذه الغاية كانت دائما تتضح من خلال فكرة تملك الحكومة مباشرة للشركات وبالتالى ضرورة تبعيتها لوزارات الدولة المختلفة .

وقد مرت بالقطاع العام فترات كان لابد للشركة من الحصول على موافقة وزارة الخزانة (المالية الآن) على ميزانياتها ، وكان رئيس مجلس الادارة يدخل فى مساومات ومفاوضات شاقة مع المسئولين بوزارة الخزانة أو المالية لزيادة هذا الاعتماد أو ذاك ، أو رفع التخفيض عن بند أو آخر من بنود الموازنة . كذلك مرت بالقطاع العام مرحلة كان لابد فيها من الحصول على موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارةفى كل شأن من شئونه الادارية والوظيفية ، كل ذلك طبعا بخلاف ما كانت المؤسسات العامة الملغاة تمارسه من أشكال التدخل فى أعمال الشركات ، وما كانت تحتجزه لنفسها من سلطات بالنسبة لها . ولسنا هنا بصدد استرجاع تلك الذكريات عن الفترة الزمنية التى تواجدت فيها بكل شركة لجنة للاتحاد الاشتراكى تمارس أشكالا من الضغوط والتدخلات فى أمور الادارة والانتاج بما يخرج بها عن النطاق الاقتصادى السليم .

ان الهدف من سرد هذه الحقائق هو استنتاج حقيقة رئيسية هى أن التطوير الحقيقى للقطاع العام انما يكمن بالدرجة الأولى فى تطوير نمط الملكية السائدة فيه الآن ، ومن ثم تعديل وتصحيح طبيعة العلاقات بين سلطة الدولة وحقوقها فى الملكية من ناحية ، وبين وحدات القطاع العام وحقوق الادارة القائمة على شئونها فى حرية الحركة والتصرف من ناحية أخرى .

- وقبل الاستطراد فى عرض تصورنا عن تطوير القطاع العام ، لابد من التأكيد باقتناعنا العلمى بحتمية القطاع العام وضرورة دعم وجوده وتكريس امكانياته لأداء دوره القيادى المستهدف فى ادارة الاقتصاد القومى . وينبع هذا الاقتناع المؤكد لدينا من الأسباب الآتية :

— ان تعاظم الأهداف القومية والتطلع الى تحقيق معدلات غير عادية من النمو الاقتصادى المتوازن تجعل الاعتماد على القطاع العام القابل للتوجيه من جانب الدولة أمرا ضروريا .

- أن طبيعة مشروعات الأعمال فى العصر الحديث . وتعقد الخبرة الادارية وضخامة الاستثمارات اللازمة للاستفادة من التكنولوجيا الادارية المتطورة ، تجعل المشروعات الصغيرة أو الخاصة غير المعتمدة على دعم الدولة تعزف عن الدخول فى مخاطر الأعمال الكبيرة وهى ما نحتاجها بالدرجة الأولى .

- أن التداخل والتشابك بين قطاعات الاقتصاد القومى وأجزائه المختلفة ، تجعل من التخطيط القومى الشامل ضرورة لا غنى عنها لضمان التنسيق بين تلك القطاعات ، ومن ثم ضرورة التأكد من ولاء الشركات القائمة على تنفيذ الخطط القومية وامكان التأثير عليها بما يتوافق وأهداف الدولة وهو ما لا يتيسر بسهولة فى حالة القطاع الخاص .

- ضخامة الاستثمارات التى وضعتها الدولة فى القطاع العام وارتباط الجزء الأكبر من القوى العاملة فى مصر بوحداته ، يجعل من الصعوبة التفكير فى التخلى عن القطاع العام .

- وأخيرا ، أن ارتضاء الشعب فى مصر لفلسفة الديمقراطية الاشتراكية تجعل القطاع العام ركيزة أساسية فى تنظيم وادارة الاقتصاد القومى .

اذن لا خلاف على أهمية وحتمية وجود القطاع العام فى مصر . ولكن الخلاف يثور حين نتسائل أى شكل للقطاع العام ؟ وأى علاقة يرتبط بها بالدولة ! وهل من المحتم لأن يكون القطاع عاما أن تمتلك الدولة جميع رأس ماله ؟ وهل لابد لشركات القطاع العام أن تتبع الجهاز الحكومى ممثلا فى وزاراته ؟ وهل فى أعماق فلسفة الدولة ما ينص على ضرورة ترأس الوزراء للجمعيات العمومية لشركات القطاع العام التابعة لهم ، وأن يصدروا قرارات تعيين رؤساء مجالس الشركات وأعضائها ؟ وهل لكى يكون لدينا قطاع عام لابد من اصدار حركات تنقلات بين رؤساء الشركات مماثلة لتلك الخاصة برجال الشرطة أو القضاء مثلا ؟

أولا ـ الهيكل الأساسى للقطاع العام الجديد :

نتصور أن يتشكل القطاع العام الجديد من العناصر التالية :

- مجموعة من الشركات المساهمة التى يتم إعادة ترتيب أوضاعها القانونية وفقاً لأحكام قانون الشركات المساهمة رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .

- مجموعة أقل من الشركات القومية القابضة تمتلك كل منها عدداً من شركات القطاع العام الجديد تمارس بشأنها حقوق الملكية كاملة من حيث الإنشاء ، إطالة المدة ، الإدماج ، التصفية ، وتشكيل مجالس الإدارة والرقابة عليها وذلك من خلال الجمعيات العامة لتلك الشركات ولا نتصور أن يلتزم القطاع العام الجديد فى تشكيل مجموعات الشركات بأساس التخصص النوعى فقط والذى والذى ألفناه منذ قيام المؤسسات النوعية فى ١٩٦١ ، بل من الأفضل أن يتم تكوين هذه المجموعات على أساس التكامل والترابط فى أنشطة الشركات سواء كان التكامل أمامياً أو خلفياً ، ولا يستبعد هذا المنطق إمكان وجود مجموعات يغلب عليها التخصص النوعى وإن كانت تضم أيضا شركات من تخصصات أخرى ولكنها تترابط وتتكامل مع شركات المجموعة المتخصصة .

وعلى هذا الأساس يمكن تصور قيام الشركات القومية القابضة التالية :

- شركات قومية قابضة تنتمى للشركات العامة فى مجالات الزراعة والرى وإستصلاح الأراضى والتصنيع الزراعى .

- شركة قومية قابضة تمتلك شركات التشييد والمقاولات ومواد البناء والحراريات .

- شركة قومية قابضة تمتلك الشركات العاملة فى مجالات الصناعات المعدنية والهندسية .

- شركة قومية قابضة تمتلك شركات الغزل والنسيج والملابس الجاهزة وحلج وتجارة الأقطان .

- شركة قومية قابضة تمتلك شركات البترول والتعدين والثروة المعدنية .

- شركة قومية قابضة تمتلك شركات الصناعات الكيماوية والدوائية .
- شركة قومية قابضة تمتلك شركات النقل النهرى والبرى والبحرى .

ومن المتصور أن يكون لكل من تلك المجموعات ما يخدمها من بنوك وشركات تأمين ، كذلك يتصور أن تقوم بنوك القطاع العام الجديد ذاتها بدور الشركات القومية القابضة فتمتلك شركات تعمل فى مجالات النشاط الاقتصادى المختلفة وتباشر البنوك توجيه أعمال شركاتها من خلال إدارة محفظة أوراقها المالية وتوظيف الاستثمارات فيما يخدم الإقتصاد القومى ويعود بالفائدة على مساهميها أنفسهم .

ويرد على هذا التصور بعض الايضاحات الضرورية أهمها :

- بالنسبة للحالات الفريدة فى نوعها مثل شركة مصر للطيران فانها فى تصورنا جديرة بأن تتخذ ذاتها شكل الشركة القومية القابضة وتعمل على تكوين شركات تابعة لها تختص كل منها بأحد مجالات النشاط مثل تشغيل الخطوط الخارجية والداخلية ، خدمات الفندقة للطيران ، الأسواق الحرة ، الخدمات الأرضية فى المطارات الوطنية وغيرها من الأنشطة .
- لا يتصور استمرار ما يسمى بشركات التجارة الخارجية والداخلية بوضعها الحالى ، وإنما الأقرب الى المنطق أن نعود الى إحداث التكامل المفتقد فى أنشطة الشركات حيث يجب أن تباشر كل شركة انتاجية أعمال الاستيراد لاحتياجاتها وتصدير منتجاتها أو توزيعها محليا ، وبذلك تتكامل الأنشطة الانتاجية والتسويقية على مستوى الشركة ، ولا يمنع ذلك كما أوضحنا سابقا من أن يغلب النشاط التسويقى على أحدى الشركات ، كما يمكن أن تخصص بعض الشركات القومية القابضة شركة أو أكثر من شركاتها التابعة لأنشطة تجارية ولكن ذلك فى نطاق وحدود التكامل بين مجموعة الشركات .
- يمكن تصور امتداد هذا النمط الجديد الى هيئات تقع الآن خارج نطاق القطاع العام مثل الهيئة العامة للسلع التموينية ، والهيئة القومية للسكك الحديدية . والهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية التى يمكن

أن تتحول كل منها الى شركة قومية قابضة تمتلك شركات تختص كل منها بأحد الأنشطة الرئيسية ، ويسهم هذا التصور فى اضفاء الصبغة الإقتصادية السليمة على إدارة هذه الهيئات وتحويلها من مفهوم الخدمات التقليدية الى مفهوم الخدمات الانتاجية التى يمكن لها تحقيق أرباح وفوائض بحسن الإدارة والتوجيه ، وفى الحقيقة فإن هذا المنطق يمكن أن ينطبق على أغلب ما يسمى الآن بالهيئات الإقتصادية .

ولكن إعمال هذا الاقتراح يتطلب اصدار قانون خاص للشركات القومية القابضة يحدد طبيعتها القانونية واجراءات تأسيسها ، وتكوين رؤوس أموالها وأساليب إدارتها وطبيعة علاقاتها بالدولة من جانب ، وبالشركات التابعة لها من جانب آخر .

ومن المتصور أن الشركات التابعة سيعاد ترتيب أوضاعها وفقا لقانون الشركات المساهمة ومن ثم يعاد تقويم نصيب الدولة فى رؤوس أموالها وتتخذ اجراءات زيادة رأس المال لادخال مساهمات المواطنين فيها (ويشترط دائما أن تكون النسبة الأكبر فى رأس المال سواء كان عاما أو خاصا للمصريين ، كما يشترط أن تكون الإدارة كاملة للمصريين) أما رؤوس أموال الشركات القومية القابضة فتتكون من مجموع رؤوس أموال الشركات التابعة ، وكذا يمكن الالتجاء الى سوق المال لزيادة رؤوس أموالها بطرح أسهم للاكتتاب العام بين الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المصريين فقط (أى يحظر وجود رؤوس أموال غير مصرية فى الشركات القومية القابضة) .

ويشترط فى جميع الأحوال ألا يقل رأس المال العام فى الشركات القومية القابضة عن ٥١٪ .

ومن المفيد اقتراح تحديد حد أقصى لملكية الأسهم بالنسبة للأشخاص الطبيعيين سواء فى الشركات القومية القابضة أو شركاتها التابعة تحسبا لعدم السيطرة على مقدرات هذه الشركات .

ثانيا ـ فى علاقة القطاع العام الجديد بالدولة :

● تلغى تبعية شركات القطاع العام وكذا شركاته القابضة ، للوزارات ، فهذه التبعية لم تكن أبدا من أسباب تقدم القطاع العام بقدر ما كانت فى الأغلب مصدرا للمعوقات وتجسيدا للسلطة الفوقية التى تحد من انطلاق الشركات. ولقد تتابعت على شركات القطاع العام خلال السنوات السابقة مراحل اختلت فيها التبعية التنظيمية وتداولت الوزارات المختلفة الاشراف على شركات معينة دون أن يكون لهذه التغييرات فى التبعية التنظيمية إلا آثاراً هامشية مع بقاء كل المعوقات والسلبيات على ما هى عليه . ولعل بعض الأمثلة تساعد على تنشيط الذاكرة :

ـ تداولت وزارتا الإسكان والتعمير الاشراف على شركات التشييد ومواد البناء والحراريات مرات عدة حسب ما إذا كانت الوزارتين منفصلتين أم مندمجتين .

ـ تداولت وزارتا استصلاح الأراضى (سواء وهى مستقلة أم مندمجة فى وزارة التعمير) ووزارة الزراعة الاشراف على شركات الاستزراع وبرغم تغير التبعية التنظيمية لم يختلف واقع تلك الشركات .

ـ تداولت وزارتا الصناعة والبترول الاشراف على شركات التعدين دون أن ينعكس هذا التغيير على إقتصاديات شركات التعدين (قد يكون انتقال شركات التعدين من وزارة الصناعة الى وزارة البترول أقرب الى المنطق الذى ندعو اليه من تشكيل مجموعات الشركات على أساس التكامل أو الترابط فهى أكثر ارتباطا بشركات وصناعة البترول منها الى خليط الشركات التابعة لوزارة الصناعة) .

ـ يتبع وزارة الثقافة شركات لصناعة الورق ولا أحد يدرى ما علاقة تصنيع الورق بالثقافة ؟ كما يتبعها شركات للانتاج ودور العرض والتوزيع السينمائى !! ووزارة الإعلام يتبعها شركات لانتاج الاسطوانات وأشرطة الكاسيت .

(دعونا نتأمل الحقيقة البسيطة أن شركة مصر للتمثيل والسينما « ستديو مصر » كانت فى الماضى أحدى شركات بنك مصر) .

إن ما أريد تأكيده هو انعدام الصلة بين ما تقوم به شركات القطاع العام حاليا من أنشطة وبين علاقاتها التنظيمية بالوزارات المشرفة عليها .

وفى أحسن الفروض فإن هذه الوزارات عاجزة حقيقة عن حل المشكلات الأساسية التى تعانى منها شركاتها ، والدليل على ذلك استمرار هذه المشكلات وتفاقمها من عام لآخر دون أن تستطيع وزارة ما انقاذ شركاتها ، هل استطاعت وزارة الصناعة مثلا وهى صاحبة الاشراف على أكبر عدد من الشركات أن تقدم يد العون لشركاتها الخاسرة (عدد الشركات الخاسرة يتزايد من سنة لأخرى وأرقام الخسائر تتصاعد) ؟ هل استطاعت الوزارة أن تسهم فى حل اختناقات التمويل وإصلاح خلل الهياكل التمويلية ؟ هل استطاعت الوزارة تخليص شركاتها من فائض العمالة الزائدة ؟ هل استطاعت الوزارة حماية شركاتها من سيل قوانين الإصلاح والرسوب الوظيفى أو متاهات القانون رقم ٨٣ الشهير؟

الإجابة عن تلك الأسئلة جميعها بالنفى قطعاً ، ولا يملك المتابع لأوضاع شركات القطاع العام إلا أن يتساءل عن جدوى هذه التبعية التنظيمية ومغزاها خاصة إذا أخذنا فى الاعتبار الحقائق الآتية :

- ازدواج عملية الاشراف والرقابة والمتابعة وطلب البيانات بين أجهزة الوزارة المختصة بشئون الشركات وبين مختلف التنظيمات السابقة والحالية للقطاع العام من مؤسسات عامة أو مجالس عليا للقطاعات ذات أمانات فنية ، أو هيئات للقطاع العام (أليست هذه تكاليف لا مبرر لها ونحن ندعو الى التقشف وضغط الانفاق !) .
- افتقاد الصلة المباشرة بين الوزير المختص وبين رؤساء الشركات التابعة (كيف تكون هناك صلات مباشرة بين وزير يشرف على ١١٢ شركة) . ومن ثم تتدنى العلاقة التنظيمية لتنحصر بين رؤساء الشركات وبين

وكلاء الوزارات المختصين الذين يصبحون محاور للاتصال وبالتالى مراكز للتأثير .

● شكلية العلاقة التنظيمية التى تتبدى فى عقد الجمعيات العمومية للشركات مرتين فى السنة ، وفى فترة زمنية قصيرة كل مرة فتتلاصق مواعيد اجتماعاتها ويفوض الوزراء وكلاء الوزارات ومن فى حكمهم لترأس الجمعيات العمومية لتسير على وتيرة واحدة .

إن ما ندعو اليه هو إبعاد القطاع العام الجديد عن دائرة نفوذ الوزارات وسلطة الوزراء ، وهنا سوف تثار اعتراضات هامة لنا عليها تعليق على النحو الآتى :

الاعتراض الأول :

إن إبعاد الشركات عن تبعية الوزارات يضعف من امكانية التخطيط والتنسيق التى تتولاها الوزارة ، ويجعل الوزارات غير قادرة على تنفيذ مشاريعها ومخططاتها .

والتعليق على هذا الاعتراض بسيط ومنطقى ونضعه فى صيغة سؤال آخر ، وهو هل تشرف الوزارات على شركات القطاع الخاص التى تتعامل معها ؟ وهل الشركات الأجنبية التى تتولى تنفيذ بعض المشاريع فى مصر تتبع للوزارات صاحبة المشاريع ؟

إن الاعتراض الحقيقى ليس هو التخوف من عدم امكانية التخطيط والتنسيق ، بل هو الحرص على السلطة والسيطرة ، أما عن التخطيط والتنسيق وضمان تنفيذ المشاريع فأمر هين ، إذ تستطيع كل وزارة أن تطرح مشاريعها فى مناقصات وتتعاقد مع الشركة صاحبة العرض الأفضل ، وستكون التعاقدات الحكومية هى الأساس الحقيقى لربط الشركات بخطط الدولة ممثلة فى وزاراتها (الحكومة فى مصر هى العميل الأول والأكبر الذى لا تستطيع الشركات أن تتجاهله) .

الاعتراض الثانى :

إن شركات القطاع العام تمثل ملكية عامة لابد أن تجد من يمثلها لدى الدولة ويكون بالتالى متحملا للمسئولية الدستورية ، لذا ، فإن تبعية الشركات للوزارات تحقق فى هذه الغاية فالوزراء مسئولون دستوريا عن شركاتهم .

والحقيقة أن أحدا لا يجادل فى أهمية التمسك بالقواعد الدستورية السليمة ، ولكن لنا أن نتساءل ، هل منعت مسئولية الوزراء الدستورية من وقوع الأخطاء والانحرافات وتدهور الانتاج والانتاجية وتزايد الخسائر فى الشركات التى يشرفون عليها ؟

هل كانت تبعية الشركات للوزارات سببا كافيا لمنع وقائع الانحرافات والمخالفات التى تزدحم بها تقارير الرقابة الإدارية ومناقضات الجهاز المركزى للمحاسبات ؟ ألا نجد الوزراء يضطرون الى تنحية مجالس إدارة شركات تابعة لهم وتعيين مفوضين لإدارتها كوسيلة لتجنب مزيد من الانحرافات والأخطاء ؟ هل نراجع عدد الشركات التى تم تنحية رؤساء مجالس إدارتها خلال السنوات الثلاث الأخيرة فقط والتى لا يزال عدد منها حتى الآن يدار بمفوضين ، وثمة تساؤل أخير لدحض هذا الاعتراض الثانى ، هل يدلنى أحد عن المسئول دستوريا عن عشرات الشركات التى تكونت تحت مظلة القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الشهير والتى تسهم وزارات الدولة بمفوضين ، وثمة تساؤل أخير لو حض هذا الاعتراض الثانى ، هل يدلنى أحد عن من هو المسئول دستوريا عن عشرات الشركات التى تكونت تحت مظلة القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٣ الشهير والتى تسهم وزارات الدولة وشركات وبنوك القطاع العام بالنسبة الأكبر فى رؤوس أموالها (بما يكاد يجاوز ٩٥٪ من رأس المال فى كثير من الحالات) ومع ذلك فهى تعتبر قانونا من شركات القطاع الخاص ؟ إننى أعتقد مخلصا بأن دعاوى الاشراف والتنسيق والمسئولية الدستورية إن هى الا تصورات لا تجد لها حقيقة على أرض الواقع ، وإلا فمن هم الوزراء الذين تحملوا مسئولياتهم الدستورية.

وتمت مساءلتهم قانونيا عن الخسائر والأخطاء والانحرافات فى الشركات التى يشرفون عليها ؟

الاعتراض الثالث :

وثمة اعتراض وجيه قد يثيره المدافعون عن بقاء أوضاع القطاع العام على ما هى عليه ، فيقولون إن القطاع العام هو أساس التنمية وحامل لواءها ، وهو المسئول عن تنفيذ ما يزيد عن ٩٠٪ من حجم مشروعات خطة التنمية الاقتصادية ، وأن إخراجه من دائرة إشراف الوزارات سوف يخرجه بالتالى من نطاق التخطيط القومى ، ومن ثم يكون ذلك عامل هدم وإنشال لجهود التنمية القومية .

والإجابة على هذا الاعتراض تكمن أيضا فى سؤال نتوجه به الى المسئولين عن التخطيط القومى بوزارة التخطيط ـ وهو ألا يدرجون دائما فى كل خطط التنمية سواء الخمسية أو السنوية استثمارات ومشروعات تخصص للقطاع الخاص ليتحمل مسئوليتها ؟ والسؤال هل هذه الأرقام حقيقية وجادة أم هى من نوع المتمم الحسابى لإكمال أرقام الخطة ؟ إذا كانت الأرقام حقيقية وجادة فلا خوف إذن من تطوير القطاع العام على النحو الذى نقترحه ، فلن يكون القطاع العام الجديد ـ ورأس المال العام به لا يقل عن ٥١٪ فى المتوسط ـ أقل وطنية أو اخلاصا أو قدرة عن الوفاء بأهداف الخطة من القطاع الخاص التقليدى ، أما إذا كانت الأرقام غير حقيقية فلا تعليق لنا .

إننا ندعى أن إسهام القطاع العام الجديد فى تنفيذ أهداف الخطة سيكون أكثر التزاما وأعلى كفاءة وانتاجية لأنه سوف يصدر عن شركات متحررة يديرها مديرون متحررون من الضغوط والقيود البيروقراطية وتحكمهم الاعتبارات الإدارية والإقتصادية السليمة ، ويراقبها وينفعل بمشاكلهاويعمل على دعمها وحمايتها أصحابها الحقيقيون ، ملاكها الفعليون فى جمعيات عمومية حقيقية وليست شكلية .

وتستطيع الدولة المتخففة من أعباء إدار القطاع العام الجديد أن تراقب وتحاسب وتكافىء وتحفز من خلال الإستخدام الواعى للسياسات المالية والائتمانية والنقدية وأدواتها المختلفة .

وبذلك تعود الأمور فى القطاع العام الجديد الى طبيعتها فيصبح قطاعا عاما من حيث الملكية ولكنه قطاع خاص من حيث الإدارة والفعالية . (وهل يجادل أحد أن بنك مصر وشركاته قبل التأميم كان من حيث الأمر الواقع قطاعا عاما حقيقيا فى خدمة الإقتصاد الوطنى ترعاه الدولة وتدعمه) .

الاعتراض الرابع :

وقد يقول البعض أنه مع التسليم بكل ما سبق ، تبقى مشكلة أساسية وهى كيف تنسق وتوجه الدولة أنشطة القطاع العام الجديد وتضمن التزامه بخطط التنمية ، وكذا كيف تراقب استثماراتها فى شركاته .

ولنا تصور بسيط لعلاج هذه المشكلة يتلخص فى أن الارتباط الوثيق بين أهداف الدولة وسياساتها وبين القطاع العام الجديد سيتدعم من خلال الأمور الآتية :

- تمثيل الدولة فى مجالس إدارات الشركات القومية القابضة والشركات التابعة (من المتصور أن رؤساء الشركات القابضة سيكونون دائما من بين ممثلى الحكومة) .
- توجيه الشركات من خلال العقود الحكومية والتى ستمثل مصدرا من أهم مصادر النشاط لها

وفى الحقيقة فانه من المتصور فى التنظيم الجديد أن يباشر بنك الإستثمار القومى دورا أساسيا وبارزا حيث يتولى إدارة محفظة الأوراق المالية الحكومية .

ونحن نتصور لبنك الإستثمار القومى دورا حقيقيا فى توجيه

الاستثمارات الحكومية فى القطاع العام وإستخدام سياسات تمويلية جادة للحفاظ على هذه الإستثمارات وتنميتها وفى نفس الوقت دعم امكانيات القطاع العام الجديد .

ونحن نتصور فى الوضع الجديد أن يكون بنك الإستثمار القومى ـ بعد تطويره وتعديل قانونه ـ هو حلقة الوصل الأساسية والفعالة بين القطاع العام وبين الحكومة .

خامسا ـ الاطار التشريعى للقطاع العام :

صدرالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ فى ظل تنظيم اقتصادى تسوده وتسيطر عليه فكرة المؤسسة العامة بما لها من سلطات واختصاصات بالنسبة لشركات القطاع العام . ثم صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى الغى المؤسسات العامة واوجد بدلا منها المجالس العليا للقطاعات وامانالها الفنية ومنذ ذلك الحين تعددت الشكوى من عدم ملائمة الأوضاع التشريعية السائدة للظروف المتغيرة التى يشهدها الاقتصاد القومى وتترك اثارها واضحة على القطاع العام وخاصة بعد صدور قانون استثمار رأس المال العربى والاجنبى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وتدفق الاستثمارات الاجنبية والتى تتخذ شكل شركات خاصة (قطاع خاص) وتتمتع بمزايا لا تتوفر لشركات القطاع العام . لذلك فقد صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ الذى نص على الغاء القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وانشاء هيئات القطاع العام . وبالرغم من مرور عامين على انشاءها الا أن القطاع العام مازال يعانى ذات المشاكل ومازالت شركاته تئن من العديد من القيود التى تتجلى آثارها فى شكل خسائر متزايدة وكفاءة منخفضة .

ويتطلب الأمر رؤية تشريعية جديدة للقطاع العام تتوافق مع فلسفة التطوير المقترحة .

سادسا ـ القطاع العام . . . والمشروعات المشتركة :

ان ظهور المشروعات المشتركة يعتبر من أهم الظواهر المترتبة على الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادى فى مصر واصدار القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ فى شأن استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة .

وبنص القانون المشار اليه ، فان هذه المشروعات المشتركة تعتبر من شركات القطاع الخاص حتى وان اشترك فيها رأس مال عام . ومن ثم فهى تتمتع بمزايا واعفاءات ضريبية وجمركية ، كما تعفى من الخضوع للقوانين والنظم التى تحكم شركات القطاع العام .

وانطلاقا من هذه الحقيقة ، فقد بدأ الاهتمام يتجه فى الآونة الأخيرة الى ملاحظة تطور هذه المشروعات المشتركة وتحليل الدور الذى تقوم به فى التنمية الاقتصادية بمصر ، ومدى الآثار المترتبة على اتساع نطاقها بالنسبة لمستقبل القطاع العام خاصة اذا أخذنا فى الاعتبار الاتجاه الواضح لدى شركات القطاع العام للدخول فى مشروعات مشتركة وتأسيس شركات جديدة يسهم فيها رأس المال الخاص الوطنى أو الأجنبى تحت مظلة القانون رقم **٤٣** لسنة **١٩٧٤** ، ومن ثم خروجها عن دائرة القطاع العام .

وفى محاولة لاستيضاح أهمية هذا الموضوع ، نتناول الأمور الآتية :

- تحديد العوامل والأسس العامة التى تقوم عليها المشروعات المشتركة مع رأس المال الأجنبى فى الدول النامية عادة .
- مراجعة موقف المشروعات المشتركة التى قامت فى مصر تحت القانون **٤٣** لسنة **١٩٧٤** ومدى توافقها مع تلك العوامل والأسس العامة .
- اقتراح الضوابط التى تكفل توظيف المشروعات المشتركة فى خدمة أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية دون الاضرار بالقطاع العام المصرى .

الأسس العامة لقيام المشروعات المشتركة :

يتفق الرأى على أن أهم الأسس التى تدعو لقيام مشروعات مشتركة هى :

- أن يتحقق عن قيام هذه المشروعات المشتركة جذب رؤوس أموال أجنبية حيث تفتقر الدولة الى هذه الأموال من مصادرها الذاتية أو أوعية الادخار المحلية . ولاشك أن توفير رأس المال اللازم للمشروع يمثل ركنا هاما من أركان نجاحه وقدرته على تحقيق أهدافه .
- أن يتوفر من خلال قيام المشروعات المشتركة استقدام خبرات فنية وادارية تعكس التكنولوجيا المتقدمة فى الدول الآتية منها تلك المساهمات ومن ثم تعمل على رفع مستوى

الكفاءة والانتاجية فى المجتمع النامى وتسهم فى تطوير الانتاج ووسائله وادخال منتجات جديدة ، كما تعمل على خلق فرص عمل لمهن وتخصصات جديدة وتعمل على تطوير تركيب ومستوى مهارة القوى العاملة الوطنية .

- أن تعمل هذه المشروعات المشتركة بما يتوفر لها من امكانيات انتاجية ومالية وخبرات ادارية ، ونتيجة لارتباطها بمؤسسات كبرى متطورة ، على زيادة الصادرات من الانتاج وغـزو أسواق خارجية جديدة وتعريف المجتمع العالمى بالانتاج المحلى الذى لم يكن ليستطيع الوصول الى تلك الأسواق .

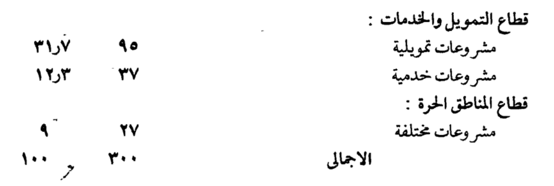
والى جانب الأسس السابقة ، فانه من المتعارف عليه أن المشروعات المشتركة لكى تبرر ما تحصل عليه من مزايا واعفاءات هى فى ذاتها تكلفة وعبء على الاقتصاد القومى ينبغى أن تسهم فى حل مشكلات الانتاج وتوفير متطلبات المجتمع دون تناقض مع ما هو قائم فعـلا من طاقـات انتاجية وطنية ، وكذا توفير فرص العمل الجديدة وخلق الكوادر المـدربـة دون سحب من الرصيد المتاح فى الشركات والوحدات القائمة فعلا والتى تمثل استثمارا قوميا له تكلفة .

مراجعة المشروعات المشتركة مع القطاع العام :

توضح الجداول الآتية موقف المشروعات المشتركة مع القطاع العام حتى ١٩٨٣/٦/٣٠ :

عدد الشركات الأجنبية المشتركة مع القطاع العام
موزعة تبعا لقطاعات النشاط حتى ١٩٨٣/٦/٣٠

القطـاع	عدد الشركات	النسبة٪
قطاع الانتاج السلعى :		
مشروعات صناعية	٩٠	٣٠
مشروعات زراعية	٣٣	١١
مشروعات انشائية	١٨	٦



قطاع التمويل والخدمات :

مشروعات تمويلية	٩٥	٣١٫٧
مشروعات خدمية	٣٧	١٢٫٣

قطاع المناطق الحرة :

مشروعات مختلفة	٢٧	٩
الاجمالى	٣٠٠	١٠٠

مساهمات القطاع العام ، القطاع الخاص ، القطاع الأجنبى فى المشروعات المشتركة الموافق عليها داخل البلاد حتى ٣٠/٦/ ١٩٨٣

« القيمة بالمليون جنيه »

القطاع	اجمالى رأس المال	القطاع العام		القطاع الخاص		القطاع الأجنبى	
		قيمة المساهمة ٢	النسبة ٢ : ١	قيمة المساهمة ٣	النسبة ٣ : ١	قيمة المساهمة ٤	النسبة ٤ : ١
الصناعة	١٦٠١٫٦	٦٢١٫٤	٣٩	٥٥١٫٨	٣٤	٤٢٨٫٢	٢٧
الزراعة	٢٤٥٫٧	٩٠٫٥	٣٧	١١٠٫٤	٤٥	٤٤٫٦	١٨
الانشاءات	٣٨٤٫٩	٣٥٫٩	٩	٢٤٤٫٨	٦٤	١٠٤٫٢	٢٧
التمويل	٢١٧٥	٥٢٣٫٦	٢٤	٥٩٤٫٥	٢٧	١٠٥٦٫٨	٤٩
الخدامات	٩٤١	٧٧	٨	٥١٠٫١	٥٤	٣٥٣٫٨	٣٨
الاجمالى	٥٣٤٨٫٢	١٣٤٨٫٧	٢٥	٢٠١١٫٨	٣٨	١٩٨٧٫٨	٣٧

المصدر : مركز الاحصاء بالهيئة العامة لاستثمار رأس المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة .

نسبة مساهمة الدول المتقدمة

فى رءوس أموال المشروعات الموافق عليها حتى ٣٠/ ٦/ ١٩٨٣

القطــاع	نسبة المساهمة ٪
غزل ونسيج	٦ر٧
صناعات غذائية	٢ر٧
صناعات كيماوية	٦ر١٨
صناعات خشبية	٧ر١٢
صناعات معدنية	ــر٢
صناعات دوائية	٢ر١١
صناعات تعدينية	ـــ
صناعات هندسية	٨ر٢٦
مواد البناء	٣ر٨
الأجمــالى	**٥ر١١**

المصدر : مركز الأحصاء بالهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة .

وفى ضوء البيانات السابقة ، يمكن استخلاص النتائج الآتية :

- ان الأسس التى تقوم عليها المشروعات المشتركة بين القطاع العام والشركاء الأجانب لا تتفق فى الغالب مع الأسس العامة المقبولة للمشروعات المشتركة ونحن نميل الى تحبيذ الرأى القائل بأن شركات القطاع العام انها تلجأ الى تكوين شركات مشتركة من أجـل التخلص من القيود المعـوقات التى تعترضها والتمتع بالمزايا والاعفاءات التى يبيحها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ للشركات التى تنشأ فى ظله .

- ان اقبال الشركاء الأجانب على الدخول فى مشروعات مشتركة مع القطاع العام دليل على حسن تقديرهم للامكانيات والطاقات المتاحة لوحدات القطاع العام والتى تعكس

حصيلة استثمارات هائلة على مدى السنوات العشرين الأخيرة . أى أن الشركاء الأجانب يحصلون فى مقابل مساهمات رأسمالية محدودة على عوائد هائلة نتيجة مشاركتهم للقطاع العام لم تكن تتحقق لهم حال قيامهم بتنفيذ تلك المشروعات منفردين .

● ان سلخ بعض وحدات أو أجزاء من وحدات القطاع العام والدخول بها كحصة فى تشكيل مشروعات مشتركة ، بالاضافة الى مشكلات سوء التقييم السابق الاشارة اليها ، فانها تخلق مصاعب أخرى حيث تتباين ظروف العمل ومستويات الأجور ومزايا العاملين عنها فى وحدات القطاع العام الأصلية ، وبالتالى يترتب على ذلك اخلال بتوازن واستقرار علاقات العمل ، وخلق مناخ غير محابى للانتاج فى شركات القطاع العام .

● ان الشركاء الأجانب حين يسرعون فى تشكيل شركات مشتركة مع القطاع العام انما يتخيرون أفضل وحداته ذات المراكز المالية القوية والسمعة التسويقية الجيدة والطاقات الانتاجية واحتمالات التوسع الكبيرة . وهذا الأمر يجعلنا نتجه الى الاقتناع بأن مساهمات القطاع العام مع شركاء أجانب لا يترتب عليها عادة ادخال تكنولوجيات متطورة أو رؤوس أموال غير متاحة أصلا ، بل هى تمكين للشريك الأجنبى من تحقيق منافع هائلة برؤوس أموال قليلة كان يمكن توفيرها عن طريق الاقتراض أو زيادة رأس المال مثلا عن طريق الاكتتاب العام .

● ان تكوين الشركات المشتركة ليس هو الطريق الوحيد المتاح للقطاع العام لتحقيق أهدافه فى التطوير التكنولوجى أو زيادة قدراته المالية والتسويقية . ان هناك أساليب أخرى متاحة منها على سبيل المثال استئجار الخبرة الادارية (كما فى صناعة الفنادق) أو الحصول على امتياز انتاج سلعة أو سلع أجنبية (كما فى صناعة الأدوية) أو اسناد تنفيذ عمليات معينة الى شركات أجنبية لحساب شركة القطاع العام (كما فى قطاع المقاولات) . ومن ثم فان وحدات القطاع العام مدعوة الى ترشيد قراراتها بتكوين شركات مشتركة وذلك بالبحث عن الصيغة الأمثل التى تتناسب وظروفها الذاتية .

● ان بعض الشركات المشتركة التى تم تكوينها (أو هى بصدد التكوين) قامت على أساس شروط هى فى الغالب مجحفة بالطرف المصرى ومتميزة لحساب الشريك الأجنبى . ولعل من أخطر مثل هذه الشروط ما يلى :

— اشتراط عدم قيام مشروعات مشتركة أخرى لانتاج ذات السلعة لمدة محدده وهذا

الشرط الاحتكـارى يعتـبر قيدا غير مقبـول فى الـظروف والأوضـاع التى تمر بها الاقتصاديات النامية عموما ومصر بصفة خاصة .

وبتدارس هذه العوامل نخلص الى أن تطوير قوانين ونظم القطاع العام والاقتراب بها من فلسفة القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وكذا حل مشكلات السيولة واختلال الهياكل التمويلية وتحرير ادارة الشركات من القيود البيروقراطية التى تفرضها الوزارات ، كل ذلك يكون الطريق نحو ترشيد عملية تكوين الشركات المشتركة بحيث تقتصر على تلك الحالات التى تثبت دراسات الجدوى سلامة القرار بالمشاركة ووضوح المزايا العائدة لشركة القطاع العام المعنية .



ملحق الفصل السادس

أهم البيانات الاقتصادية للقطاع العام والهيئات الاقتصادية ١٩٨٥ - ١٩٨٧

(القيمة بالمليون جنيه)

أهم البيانات الأساسية	٨٤ / ١٩٨٥			٨٥ / ١٩٨٦			٨٦ / ١٩٨٧		
	قطاع عام	هيئات اقتصادية	جملة	قطاع عام	هيئات اقتصادية	جملة	قطاع عام	هيئات اقتصادية	جملة
* عدد الشركات	٣٩٣	٤٨	٤٤١	٣٩٣	٤٩	٤٤٢	٣٩٣	٥٠	٤٤٣
* رأس المال	٦١٣٠	١٨٣٧	٧٩٦٧	٧٢٠٨	٢٢٢٩,٥	٩٤٣٧,٥	٧٥١١	٣٤٤٧,٥	١٠٩٥٨,٥
* قاعدة الملكية (بعد خصم العجز المرحل)	١٧٣٧٤	١٥٤٣٢	٣٢٨٠٦	٢٠٥٣٢	١٨٥٧٦,٠	٣٩١٠٨,٠	٢٣١٢٦	٢٣٣٤٨,٩	٤٦٤٧٤,٩
* قروض طويلة الأجل	١٤٦١٢	١٠٨٨٤	٢٥٤٩٦	١٩٥٥٥	١٢٢٩٣,٠	٣٩٨٤٨,٠	٢٢٩٨٧	١٤٠٦٥,٥	٣٧٠٥٢,٥
* بنوك دائنة	٨٦٢٦	٢٣١٣	١٠٩٣٩	١٠٤٤٧	٣٠٠٣	١٣٤٥٠,٠	١١٨٠٦	٤٨٢٦,٠	١٦٦٣٢,٠
* دائنون وحسابات دائنة	١٩٧٤١	٨٤٧٩	٢٨٢٢٠	٢٢٦٦٤	٩٣٠٧	٣١٩٧١,٠	٢٦٣١٧	٩٧٥٩,٠	٣٦٠٧٦,٠
* إجمالى الأموال المستثمرة (إجمالى الأصول)	٦٠٣٥٣	٤٠٤٥٤	١٠٠٨٠٧	٧٣١٩٧	٤٧٤٨١	١٢٠٦٧٨,٠	٨٤٢٣٨	٥٦٥٦٢,٥	١٤٠٨٠٠,٠
* أصول ثابتة	١١٥٠٨	٧٩٧٩	١٩٤٨٧	١٤٥١٠	١٠٦٨٢	٢٥١٩٢,٠	١٧٠٣١	١٣٥٨٣,٣	٣٠٦١٤,٠
* مشروعات تحت التنفيذ	٤٣٨٣	٦٨٢٦	١١٢٠٩	٤٨٠٢	٦٧٤٥	١١٥٤٧,٠	٥٣١٢	٧٣٦٦,٢	١٢٦٧٨,٠
* استثمارات واقراض طويل الأجل	٣٢٥٩	١٦٧٧٣	٢٠٠٣٢	٦٢٨٢	١٩٦٢٤	٢٥٩٠٦,٠	٧٩٠٢	٢٢٨٢٢,٥	٣٠٧٢٤,٥

* مخزون سلعى	٧٧٩١	١١٦٣	٨٩٥٠	٨٤٧٥	١٢٢٣	٩٦٩٨,٠	٩٣٩٦	١٣١٨,٥	١٠٧١٤,٥
* مدينون وأرصدة مدينة	٢٣٠٦٠	٤٨٣٠	٢٧٨٩٠	٢٦١٥٨	٥٤١٥	٣١٥٧٣,٠	٣٠٦٨٨	٧١٠٢,٧	٣٧٧٩٠،٧
* نقدية بالبنك والصندوق	١٠٢٨٠	٢٨٧٣	١٣١٥٣	١٢٩٦٩	٣٧٩٢	١٦٧٦١	١٣٩٠٨	٤٣٦٩,٢	١٨٢٧٧,٢
* ايرادات النشاط التجارى	٢٢١٠٣	٨٨٣٦	٣٠٩٣٩	٢٥٢٩٦	٩٦٤٨	٣٤٩٤٤,٠	٢٨٥٨٤	١٠١٧٨,٠	٣٨٧٩٢,٠
* اعانة الدعم	٥٧٢	١٧٥٠	٢٣٢٢	٤٠٧	١٩١٥	٢٣٢٢,٠	٣٢٨	١٥٩٤,١	١٩٢٢,١
* اعانة سد العجز	—	٢٦١	٢٦١	—	٢٧٢,٢	٢٧٢,٢	—	٢٦١,٣	٢٦١,٣
* اجمالى الايرادات	٢٤٨٧٥	١٥٦١٤	٤٠٤٨٩	٢٨٢٦٢	١٥٢٧٧٠	٤٣٥٣٩,٠	٣٢١٣٧	١٧٢٠٦,٨	٤٩٣٤٣,٨
* القيمة المضافة الصافية	٦٨٠٧	٢٤٦٦	٩٢٧٣	٧٨٢٣	٤٩٦٥,٠	١٢٧٨٨,٠	٨٨١١	٥٠٦٨,٧	١٣٨٧٩,٧
* الأجور	٣٠٩٣	٧٢٨	٣٨٢١	٣٣٦٦	٧٧٣,٠	٤١٣٩,٠	٣٦١٢	٨٢٦,٣	٤٤٣٨,٣
* عدد العاملين	١,٣٢٦	ـ,٢٧٩	١,٦٠٥	١,٣١٠	ـ,٦٣٧٣	١,٦٨٣	١,٣١٣	ـ,٣٧٩٥	١,٦٩٢٠
* الفوائد	١٨٢٩	١١٧٢	٣٠٠١	٢٣٩٦	١٥٠٥,٠	٣٩٠١,٠	٢٧٩٨	١٣٧٤,٧	٤١٧٢,٧
* الضرائب والرسوم السلعية	٨٩٥	٦٨١	١٥٧٦	٩٠٢	٦٤٩,٠	١٥٥١,٠	٩٣٨	٦٥٣,٢	١٥٩١,٢
* الفائض القابل للتوزيع شاملا الضريبة)	١٧٧٤	٣٤٢٤	٥١٩٨	١٨٣٧	٣٥٣٠,٠	٥٣٦٧,٠	١٩٥٦	٥٨٤٤,٨	٧٨٠٠,٨
* المخصصات (أملاك أخرى)	٨٨٥٩	٢٧٧٠	١١٦٢٩	١٠٦١٧	٢٩٠٦,٠	١٣٥٢٣,٠	١٢٦١٢	٤٥٦٣,٠	١٧١٧٥,٠
* الضرائب الدخلية	٦٠٣	٦٥٤	١٢٥٧	٥٨٧	٦٢٤,٠	١٢١١,٠	٦٧٥	٦٦٩,٠	١٣٤٤,٠
* عوائد الدولة بدون الضريبة الدخلية	٧١٥	٢٣٨٥	٣١٠٠	٧٣٩	١٣٧٠٠,٦	٢١٠٩,٦	٧٢١	١٣٦١,٠	٢٠٨٢,٠
* خسائر العام	٢٤٤	١٥١٦	١٧٦٠	٢٨١	١٣٧٧,٠	١٦٥٨,٠	٣٧١	٩٧٧,٧	١٣٤٨,٧
* اجمالى الخسائر المرحلة	١١٩٣	٤٤٣٠	٥٦٢٣	١٣٢٦	٤٧٠١,٠	٦٠٢٧,٠	١٦١٢	٤٨٨١,٥	٦٤٩٣,٥
الربح الصافى بعد خصم خسائر الشركات والهيئات الخاسرة والضريبة الدخيلة	٩٢٣	١٢٥٤	٢١٧٧	٩٥٩	١٥٣٠,٠	٢٤٨٩,٠	٩١٠	٤١٩٨,١	٥١٠٨,١

هيكل هيئات القطاع العام

القطـــاع	هيئات القطاع العـــام التابعـــة
١ - قطاع الزراعة والرى	- هيئة القطاع العام للتنمية الزراعية
	- هيئة القطاع العام للرى
	- هيئة القطاع العام للثروة الداجنة والحيوانية
	- هيئة القطاع العام لاستصلاح الأراضى
٢ - قطاع الصناعة	- هيئة القطاع العام للصناعات الغذائية
	- هيئة القطاع العام للغزل والنسيج والملابس
	- هيئة القطاع العامللصناعات الكيماوية
	- هيئة القطاع العام للصناعات الهندسية
	- هيئة القطاع العام للتعدين والحراريات
٣ - قطاع الكهرباء والطاقة	- هيئة القطاع العام للانشاءات والصناعات الكهربائية
	- هيئة القطاع العام لتوزيع القوى الكهربائية
٤ - قطاع النقل والمواصلات	- هيئة القطاع العام للنقل البحرى
	- هيئة القطاع العام للنقل البرى والنهرى
٥ - قطاع التموين والتجارة	- هيئة القطاع العام للسلع الاستهلاكية
	- هيئة القطاع العام للسلع الغذائية والتبريد
	- هيئة القطاع العام للمطاحن والصوامع والمخابز
	- هيئة القطاع العام للمضارب وتسويق الأرز
٦ - قطاع المال والاقتصاد	- هيئة القطاع العام للتجارة الخارجية
	- هيئة القطاع العام لشئون القطن
٧ - قطاع الاسكان والتشييد	- هيئة القطاع العام للتشييد
	- هيئة القطاع العام لمواد البناء
	- هيئة القطاع العام للتعمير
	- هيئة القطاع العام للاسكان
٨ - قطاع الخدمات الصحية	- هيئة القطاع العام للأدوية والكيماويات والمستلزمات الطبية
٩ - قطاع الثقافة والاعلام	- هيئة القطاع العام للسينما والضوئيات
١٠ - قطاع السياحة والطيران	- هيئة القطاع العام للسياحة
١١ - قطاع الدفاع والأمن والعدالـه	- هيئة القطاع العامالهيئة القومية للانتاج الحربى

الفصل السابع

الادارة المحلية

أولا ـ التنظيمات الأساسية للادارة المحلية .

- المحافظات ـ المراكز ـ المدن ـ الاحياء ـ القرى .

- الاقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمى .

ثانيا ـ ادارة المحافظة :

(أ) المجالس الشعبية المحلية للمحافظات .

(ب) المحافظون .

(جـ) المجلس التنفيذى للمحافظة .

(د) الموارد المالية للمحافظات .

ثالثا ـ ادارة المركز والمدينة والحى والقرية :

(أ) المجالس الشعبية المحلية للمراكز .

(ب) المجالس الشعبية المحلية للمدن .

(جـ) الموارد الشعبية المحلية للاحياء .

(د) المجالس الشعبية المحلية للاحياء .

(هـ) المجالس الشعبية المحلية للقرى .

(و) رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى .

الفصل السابع

الادارة المحلية

كان القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن نظام الادارة المحلية والقرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى شأن الحكم المحلى هما من الخطوات الأولى على طريق نظام الادارة المحلية . ثم صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون نظام الحكم المحلى والذى نص فى المادة السابعة من مواد الاصدار على الغاء القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ المشار اليهما . ولقد أسفر التطبيق العملى خلال تلك الفترة عن ايجابيات وسلبيات كانت سببا فى اصدار القانون الحالى الذى ينظم أمور الحكم المحلى وهو القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .[1]

وعلى طريق التطبيق خلال تلك السنوات وضحت اتجاهات رئيسية فى نظام الحكم المحلى كان أهمها محاولة تحقيق اللامركزية الادارية وتوفير المقومات السليمة لقيام حكم محلى يتمتع بالصلاحيات والسلطات التى تمكنه من تخطيط وادارة التنمية المحلية والسيطرة على أمور الخدمات والأنشطة الادارية المختلفة بالمحافظات .

وسنعرض فى هذا الفصل لأساسيات نظام الادارة المحلية فى مصر كما وردت فى القانون القائم حاليا .

أولا ـ التنظيمات الأساسية للادارة المحلية :

ينص القانون على أن وحدات الادارة المحلية هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم انشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها والغائها على النحو الآتى :

---

(١) صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ باصدار قانون نظام الحكم المحلى .

المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة .

المراكز والمدن والأحياء : بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي للمحافظة .

القرى : بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة .

هذا ويبلغ عدد وحدات الادارة المحلية ٢٦ محافظة ، ١٧٢مدينة ، ١٤٥ مركزاً ، ٢٦ حياً ، ٨٠٨ قرى .(١)

وتتولى وحدات الحكم المحلي في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها . كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها ، وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

وقد نص القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ في تعديله للمادة رقم ٣ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن « يكون لكل وحدة من وحدات الحكم المحلي مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء منتخبين انتخابا مباشرا ويكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ، ويشترط أن يكون من بين أعضاء المجلس عنصر من النساء ».(٢)

---

(١) حسن أحمد توفيق ، الادارة العامة ، (القاهرة : الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٨٣) . ص ٧٢ .

(٢) عدلت بالقانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ على النحو التالي :
يكون لكل وحدة من وحدات الادارة المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء منتخبين انتخابا مباشرا عن طريق الجمع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي وفقا لأحكام هذا القانون ، على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين وذلك طبقا لتعريف العامل والفلاح المنصوص عليه في القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن « مجلس الشعب » يلاحظ أن التعديل أسقط النص الخاص بضرورة أن يكون بين الأعضاء عنصر من النساء .

الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمى :

تقسم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر . وينشأ فى كل اقليم اقتصادى لجنه عليا للتخطيط الاقليمى تشكل برئاسة محافظ الاقاليم ويكون بالتناوب سنويا من بين محافظى المحافظات المكونة للاقليم وعضوية :

- محافظو المحافظات المكونة للاقليم .
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للاقليم .
- رئيس هيئة التخطيط الاقليمى أمينا عاما للجنة .
- ممثلو الوزارات المختصة ، ويصدر باختيارهم قرار من الوزير المختص .

وتختص هذه اللجنة بالآتى :

- التنسيق بين خطط المحافظات واقرار الأولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الاقليمى والتى تتخذ أساسا فى وضع بدائل لخطة الاقليم وذلك على ضوء الموارد المتاحة محليا ومركزيا .
- النظر فى التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقترحها هيئة التخطيط الاقليمى فى الخطة وفقا للظروف التى تواجه تنفيذها ويعرض ما تصدره اللجنة من توصيات على المجلس الأعلى للحكم المحلى .

- تنشأ بكل من الأقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الاقليمى تتبع وزير التخطيط . وتختص هذه الهيئة بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد امكانيات وموارد الاقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى ، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للاقليم . والقيام باعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الاقليم .

الأقاليم الاقتصادية لجمهورية مصر العربية

فى ضوء القرار الجمهورى

رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧

الأقاليم	العاصمة	المحافظات التى يشملها
القاهرة	القاهرة	القاهرة ـ الجيزة ـ القليوبية
الاسكندرية	الاسكندرية	الاسكندرية ـ البحيرة ـ منطقة النوبارية
الدلتا	طنطا	المنوفية ـ الغربية ـ كفر الشيخ ـ دمياط ـ الدقهلية
قناة السويس	الاسماعيلية	سيناء ـ بورسعيد ـ الاسماعيلية السويس ـ الشرقية ـ الجزء الشمالى من محافظة البحر الأحمر حتى نهاية خليج السويس
مطروح	مطروح	مطروح
شمال الصعيد	المنيا	بنى سويف ـ المنيا ـ الفيوم ـ جزء من شمال محافظة البحر الأحمر
أسيوط	أسيوط	أسيوط ـ الوداى الجديد
جنوب الصعيد	أسوان	سوهاج ـ قنا ـ أسوان ـ الجزء الجنوبى من محافظة البحر الأحمر

ثانيا ـ ادارة المحافظة :

(أ) المجالس الشعبية المحلية للمحافظات :

يشكل بكل محافظة مجلس شعبى محلى من ثمانية أعضاء من كل مركز أو قسم إدارى على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى . ويكون تمثيل كل مركز أو قسم ادارى فى كل من محافظات القناة ومطروح والوادى الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر باثنى

عشر عضوا على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى . يتولى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة وفقا للمادة (٢) من هذا القانون .

وله أن يطلب عن طريق المحافظ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الانتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة فى دائرة المحافظة .

كما يتولى الاشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية .

ويختص فى اطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح بما يأتى :

- اقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامى .
- تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية .
- الموافقة على المشروعات العامة بما يفى بمتطلبات الاسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمرانى والتعمير .
- الموافقة على انشاء المرافق التى تعود بالنفع العام على المحافظة .
- اقرار انشاء المشروعات الانتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائى .
- اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلى .
- فرض الرسوم ذات الطابع المحلى ـ وفقا لأحكام هذا القانون ـ أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الاعفاء منها أو الغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء .
- دراسة واعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة فى نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها .
- اصدار التوصيات بالنسبة للمقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلى .
- اقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير فى كافة المجالات .
- اقتراح انشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربى أو أجنبى وكذلك

القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة ، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة أحكام قانون استثمار المال العربى والأجنبى .

- مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة والتى لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها .
- الموافقة على تمثيل المجلس فى المؤتمرات الداخلية والاشتراك فى الندوات والمناقشات والدراسات التى تجريها السلطات المركزية .

وللمجلس الشعبى المحلى اصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة .

ويبلغ رئيس المجلس قراراته وتوصياته واقتراحاته الى المحافظة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها .

كما يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة وطبقا للقواعد المقررة فى هذا القانون ولائحته التنفيذية بما يأتى :

- الاشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس .
- التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .
- الموافقة على اقتراحات المجالس بانشاء أو الغاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسماءها .

(ب) المحافظون :

يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه واعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية . ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو المجالس المحلية .

ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش .

ويعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وله السلطة الكاملة على كل مرافق الخدمات والانتاج فى نطاق المحافظة ويكون مسئولا عن كفالة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الانتاج الزراعى والصناعى بالمحافظة .

---

(١) عدلت الى « يعتبر المحافظ ممثلا للسلطة التنفيذية ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والانتاج فى نطاق المحافظة » .

والمحافظ مسئول[1] عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه فى ذلك مدير الأمن فى اطار السياسة التى يضعها وزير الداخلية ، وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها ، ويلتزم مدير الأمن باخطاره فورا بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة فى هذا الشأن بالاتفاق بينهما .

وللمحافظ أن يتخذ جميع الاجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وازالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الادارى .

ويتولى المحافظ بالنسبة الى جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الحكم المحلى وفقا لأحكام هذا القانون جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح ويكون المحافظ فى دائرة اختصاصه رئيسا لجميع الأجهزة والمرافق المحلية .

وتكون للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس ادارات الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة .

ويتولى الاشراف على المرافق القومية بدائرة المحافظة وكذلك جميع فروع الوزارات التى لم تنقل اختصاصاتها الى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها وذلك بابداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الانتاج وحسن الأداء ، كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها .

كما يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء ـ أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظة وقواعد التصرف فى الأراضى القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التى تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة استصلاح الأراضى ، على أن تعطى الأولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملين فى دائرتها . ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والاسكان واستصلاح الأراضى وتهيئتها للزراعة .

---

(٢) جعل القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ المحافظ مسئولا أمام رئيس مجلس الوزراء وألزمه بتقديم تقارير دورية الى الوزير المختص بالادارة المحلية . وأجاز القانون الرئيسى مجلس الوزراء أن يعقد اجتماعات والتنسيق بين الوزراء والمحافظين لمناقشة وسائل دعم التعاون والتنسيق بين الوزارات والمحافظات . . .) .

(جـ) المجلس التنفيذى للمحافظة :

يشكل بكل محافظة مجلس تنفيذى برئاسة المحافظ وعضوية :

ــ مساعد المحافظ (١) .

ــ رؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة فى نطاق المحافظة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .

ــ سكرتير عام المحافظة ويكون أمينا للمجلس .

ويجتمع هذا المجلس بدعوة من المحافظ مرة على الأقل كل شهر فى المكان الذى يحدده :

ويتولى المجلس التنفيذى للمحافظة الاختصاصات الآتية :

- متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوى الأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة .
- اعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات ـ بعد اعتمادها ـ على الوحدات المحلية .
- معاونة المحافظ فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبى المحلى موضع التنفيذ .
- وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالمحافظة .
- وضع القواعد العامة لادارة واستثمار أراضى المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها .
- وضع القواعد الخاصة بمشروعات الاسكان والتخطيط العمرانى .
- دراسة وابداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من النواحى الفنية والادارية والقانونية .
- دراسة وابداء الرأى فى المشروعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة .
- دراسة وبحث ما يحيله اليه المحافظ أو المجلس الشعبى المحلى من الموضوعات .

---

(١) صدر قانون بتغيير وصف « مساعد المحافظ » الى « نائب المحافظ » ويكون تعيينه بدرجة نائب وزير (القانون رقم ١٦٨ لسنة ١٨٨١ مادة رقم ٢ (صدر فى ٢٧ / ١٠ / ١٩٨١) .

ويحل أقدم مساعدى المحافظ ، وفقا لترتيب أقدميتهم محل المحافظ فى حالة غيابه وفى حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ ويباشر من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته .

(د) الموارد المالية للمحافظات :

تشمل موارد المحافظات ما يأتى :

١ ـ الموارد المشتركة مع سائر المحافظات وتتضمن ما يأتى :

- نصيب المحافظة فى الضريبة الاضافية على الصادرات والواردات التى تقع فى دائرتها ، ويحدد القانون سعر هذه الضريبة بحيث يكون حدها الأقصى ٥٪ من قيمة الضريبة الجمركية ، وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .
- نصيب المحافظة فى الضريبة الاضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية . وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .

واذا اختلف المركز الرئيسى لاحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى اختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الكائن فى دائرته مركز النشاط الفعلى بفرض الضريبة الاضافية وتحتفظ هذه المحافظة بنصف هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد بالشركة .

ويصدر قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة .

٢ ـ الموارد الخاصة بالمحافظة وتتضمن ما يأتى :

- ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان فى المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الاضافية على ضريبة الأطيان فى المحافظة .
- ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة .

● حصيلة استثمار أموال المحافظة وايرادات المرافق التى تقوم بادارتها .

● الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة

● الاعانات الحكومية .

● التبرعات والهبات والوصايا ، بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

ثالثا - ادارة المركز والمدينة والحى والقرية :

المجالس الشعبية المحلية للمراكز[1] :

يشكل بكل مركز مجلس شعبى محلى تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بعشرة أعضاء أحدهم بالانتخاب الفردى وتمثل المدينة التى تضم أكثر من قسم إدارى باثنى عشر عضوا على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى . وينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين .

ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا .

واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته..

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للمركز فى نطاق السياسة العامة للمحافظة الاشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمذن والقرى الواقعة فى نطاق المركز والتصديق على قراراتها فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية .

كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التى تخدم أكثر من وحدة محلية فى نطاق المركز ويختص فى حدود القوانين واللوائح بما يأتى :

- اقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها واقرار مشروع الحساب الختامى .

- تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية على مستوى المركز فى المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها .

- اقتراح انشاء مختلف المرافق التى تعود بالنفع العام على المركز .

---

(١) نصت المادة ٣٩ من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بأن يراعى تمثيل جميع الأقسام الادارية المكونة للمدينة ، وأن تمثل باقى الوحدات المحلية فى نطاق المركز بثمانية أعضاء عن كل وحدة على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى .

ـ تحديد واقرار القواعد العامة لادارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها .

ـ الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير فى كافة المجالات .

ـ الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية بالمركز ورفع كفاءة العمل بها .

ـ اقتراح خطط رفع الكفاية الانتاجية .

المجالس الشعبية المحلية للمدن :

يشكل بكل مدينة مجلس شعبى محلى على أساس تمثيل كل قسم ادارى باثنى عشر عضوا أحدهم بالانتخاب الفردى ويكون تمثيل المدينة ذات القسم الواحد بعشرين عضوا . على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى .

وينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضاءه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا .

واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته .

كما يتولى المجلس الشعبى المحلى للمدينة ـ فى نطاق السياسة العامة للمركز ـ الرقابة والاشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينها والرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق المدينة .

الموارد المالية للمدينة :

تشمل موارد المدينة ما يأتى :

١ ـ حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة فى دائرة اختصاص المدينة والضرائب الاضافية المقررة عليها ماعدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقا للقانون لأغراض قومية .

٢ ـ حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى دائرة المدينة .

٣ ـ ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المدينة و ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الاضافية المقررة على هذه الأطيان

٤ ـ ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .

٥ ـ حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التى انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقا للقواعد المقررة فى القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة .

٦ ـ الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح على ما يأتى :

- مستخرجات قيد المواليد والاجراءات الصحية .
- رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد .
- أعمال التنظيم والمجارى واشغال الطرق والحدائق العامة .
- المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية .
- حيوانات الجر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك .
- المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها .

- ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك .
- الأسواق المرخص فى ادارتها للأشخاص الخاصة .
- استهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاز فى حدود ١٪ من قيمة الاستهلاك اذا لم يتول المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه .
- الانتفاع بالشواطىء والسواحل أو استغلالها .
- الايجارات التى يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المبانى لغاية ٤٪ على الأكثر من قيمتها الايجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر وعلى ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية .

٧ ـ المقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التى تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التى تديرها المدينة .

٨ ـ حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة من ايجار المبانى وأراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة .

٩ ـ ايرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التى تتولاها وايرادات الأسواق العامة فى نطاقها .

١٠ـ الاعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

١١ـ القروض التى يعقدها المجلس .

المجالس الشعبية المحلية للاحياء :

يجوز تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى الى أحياء .

ويشكل بكل حى مجلس شعبى محلى على أساس تمثيل كل قسم ادارى بعشرة أعضاء أحدهم بالانتخاب الفردى ، ويشكل المجلس الشعبى المحلى للحى الذى يضم قسما اداريا واحدا من سته عشر عضوا من بينهم عضو بالانتخاب الفردى .

وينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا .

واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته .

كما يتولى المجلس الشعبى المحلى للحى فى نطاق السياسة العامة للمدينة الرقابة والاشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق الحى .

المجالس الشعبية المحلية للقرى :

يشكل فى كل قرية مجلس شعبى من عشرين عضوا من بينهم عضو بالانتخاب الفردى على أنه اذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة ، تمثل عن طريق القوائم الحزبية القرية التى فيها مقر المجلس بعضوين اعلى الأقل ، وباقى القرى بعضو واحد لكل منها على أن يكون المجموع الكلى لعدد أعضاء المجلس زوجيا .

ولا يجوز فى جميع الأحوال أن يقل عدد أعضاء المجلس عن عشرين عضوا ، ولا أن يزيد عن ذلك الا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة فى نطاق الوحدة المحلية للقرية بالحد الأدنى المشار اليه على أن يظل العدد زوجيا .

ينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين .

ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه ، واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا ، واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للقرية فى نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاقه .

رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى :

- يكون لكل مركز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز ، كما يشكل مجلس تنفيذى للمركز .
- يكون لكل مدينة رئيس له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المدينة .

كما يشكل بكل مدينة مجلس تنفيذى برئاسة رئيس المدينة وعضوية كل من :

— مديرى ادارات الخدمات والانتاج بالمدينة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .

— سكرتير المدينة ويكون أمينا للمجلس .

ويتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس المدينة فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمدينة . كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله المجلس الشعبى المحلى أو رئيس المدينة من الموضوعات ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى :

● متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمدينة وتقييم سنوى للأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة .

● أعداد مشروع موازنة المدينة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات ـ بعد اعتمادها ـ عى مشروعات الأحياء المختلفة .

● مراقبة تحصيل موارد المدينة .

● مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية .

يكون لكل حى رئيس وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية . ويشكل بكل حى مجلس تنفيذى برئاسة رئيس الحى وعضوية كل من :

— رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الحى الذين تحددهم اللائحة التنفيذية .

— سكرتير الحى ويكون أمينا للجنة .

ويتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس الحى فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون الحى . كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله اليه المجلس المحلى أو رئيس الحى من الموضوعات .

ويتولى المجلس بوجه خاص فى خدود القوانين واللوائح ما يأتى :

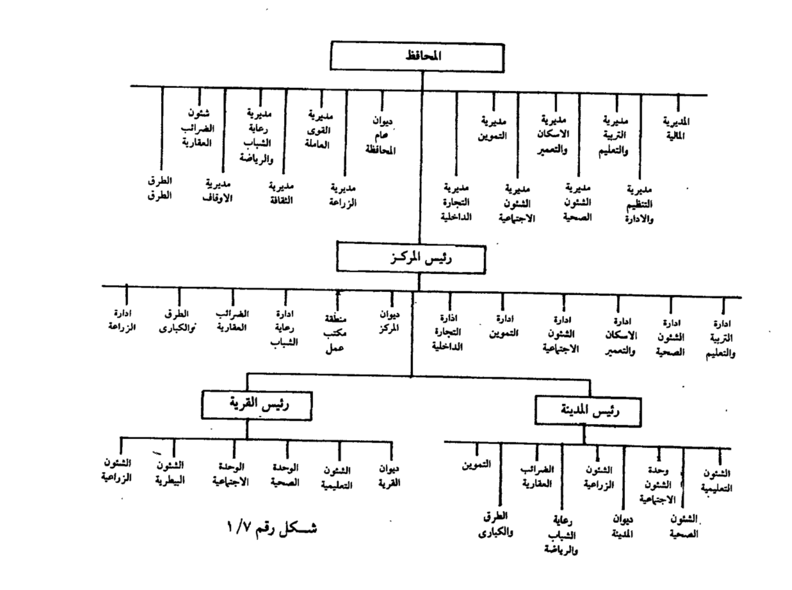
● مراقبة تحصيل الموارد .

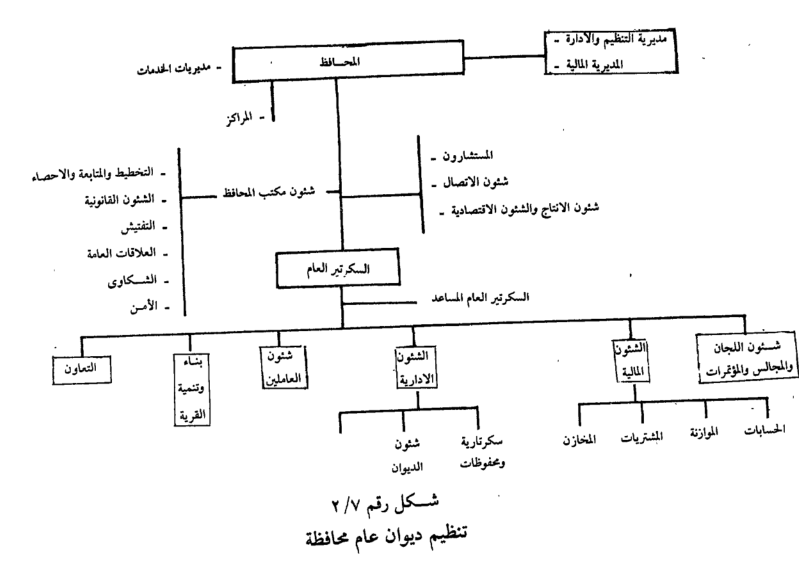
● وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالحى .

● متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للحى وتقييم مستوى الأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحى .

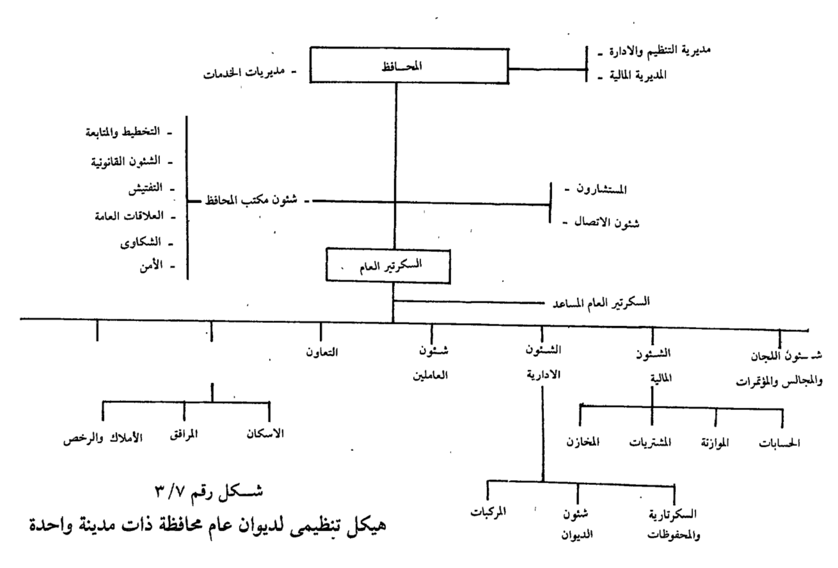
- يكون لكل قرية رئيس تكون له سلطات رئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية . . ويشكل بكل قرية مجلس تنفيذى برئاسة رئيس القرية وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية وسكرتير القرية وتكون له نفس اختصاصات المجلس التنفيذى للحى والمدينة .

والأشكال التالية تصور التنظيمات النمطية لوحدات الادارة المحلية :


المحافظ
المديرية المالية
مديرية التنظيم والادارة
مديرية التربية والتعليم
مديرية الشئون الصحية
مديرية الاسكان والتعمير
مديرية الشئون الاجتماعية
مديرية التموين
مديرية التجارة الداخلية
ديوان عام المحافظة
مديرية الزراعة
مديرية القوى العاملة
مديرية الثقافة
مديرية رعاية الشباب والرياضة
مديرية الاوقاف
شئون الضرائب العقارية
الطرق الطرق
رئيس المركز
ادارة التربية والتعليم
ادارة الشئون الصحية
ادارة الاسكان والتعمير
ادارة الشئون الاجتماعية
ادارة التموين
اذارة التجارة الداخلية
ديوان المركز
منطقة مكتب عمل
ادارة رعاية الشباب
الضرائب العقارية
الطرق والكبارى
ادارة الزراعة
رئيس المدينة
الشئون التعليمية
الشئون الصحية
وحدة الشئون الاجتماعية
ديوان المدينة
الشئون الزراعية
رعاية الشباب والرياضة
الضرائب العقارية
الطرق والكبارى
التموين
رئيس القرية
ديوان القرية
الشئون التعليمية
الوحدة الصحية
الوحدة الاجتماعية
الشئون البيطرية
الشئون الزراعية
شـكل رقم ١/٧

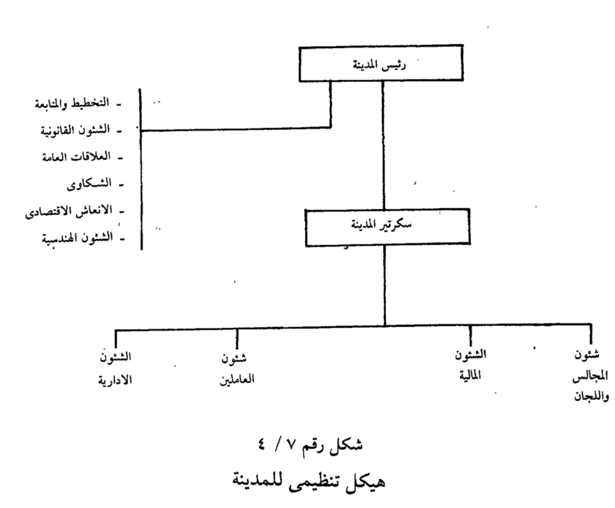


شـكل رقم ٢/٧
تنظيم ديوان عام محافظة



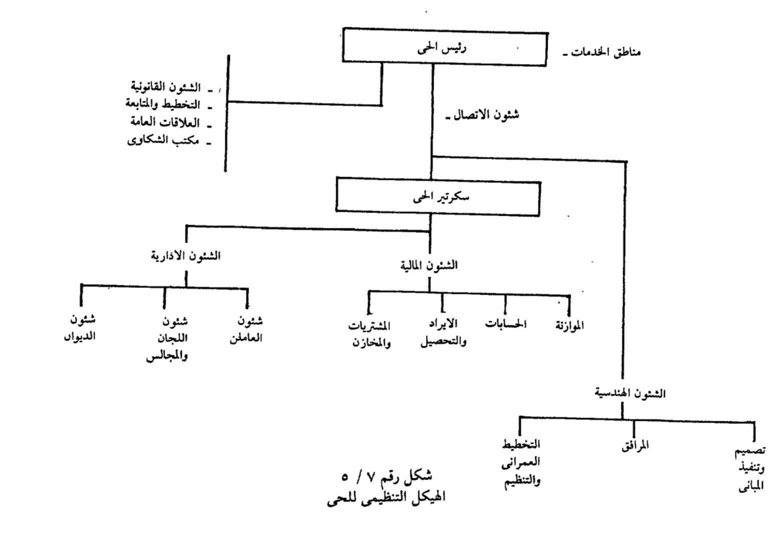
شكل رقم ٣/٧

هيكل تنظيمى لديوان عام محافظة ذات مدينة واحدة

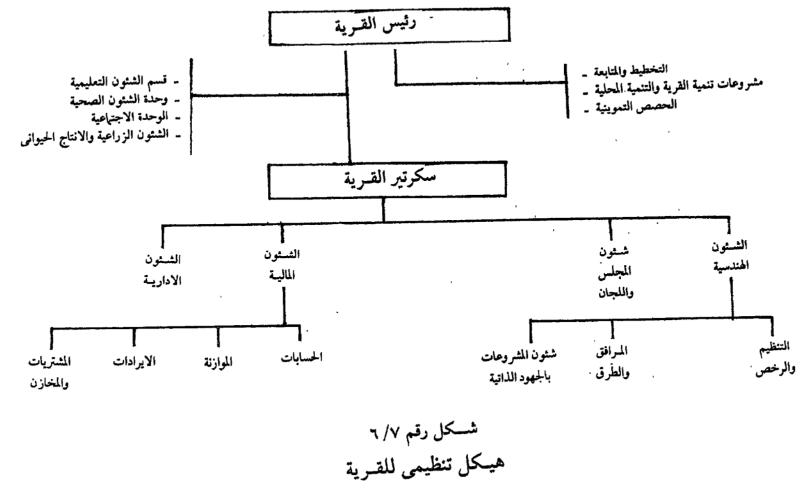


شكل رقم ٧ / ٤

هيكل تنظيمى للمدينة



شكل رقم ٧ / ٥
الهيكل التنظيمى للحى



شكل رقم ٧/ ٦

هيكل تنظيمى للقرية

(ح) الحكم المحلى والتنمية :

تختص وحدات الحكم المحلى للمراكز والأحياء والقرى باقتراح مشروعات خطة التنمية الخاصة بها ، ويختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة باقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظة وفق السياسة العامة للدولة وفى اطار الخطة العامة .

كما تقوم الأجهزة المحلية للتخطيط بمعاونة الوحدات المحلية فى وضع مشروعات خطط التنمية بها بما يحقق حسن استغلال الامكانيات المتاحة للوفاء باحتياجات الجماهير ، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعليها فى سبيل ذلك دراسة امكانيات المجتمع المحلى وكشف الفرص الاستثمارية بكل وحدة واقتراح توزيع الموارد على الاحتياجات المحلية حسب أولوياتها الفعلية .

وقد نص القانون على أن تنشأ بكل محافظة ادارة للتخطيط والمتابعة تباشر الاختصاصات التالية :

- ابلاغ مضمون توجيهات السياسة العامة للدولة والخطوط الرئيسية لخطة التنمية العامة الى الوحدات المحلية بدائرة المحافظة .
- الاشتراك مع هيئة التخطيط الاقليمى والوزارات المختصة فى دراسة مشروعات الخطط المقدمة من الوحدات المحلية بدائرة المحافظة واجراء التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة لاعداد مشروع الخطة وعرضه على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .
- الاشراف على تنفيذ الخطة المحلية المعتمدة فى نطاق المحافظة ومتابعة تنفيذها .
- معاونة الوحدات المحلية واجهزتها المختصة فى ايجاد الحل المناسب للمشاكل التى تعترض تنفيذ الخطة وازالة معوقاتها .
- عرض تقارير شهرية على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بنتيجة متابعتها لتنفيذ الخطة تتضمن كافة التفصيلات المتعلقة بتنفيذ الخطة مدعمة بالبيانات الاحصائية لما تم تنفيذه والمبالغ التى انفقت فى هذا الشأن .

هذا ويراعى عند وضع خطط التنمية للوحدات المحلية ما يأتى :

- تحدد كل وحدة محلية احتياجاتها بحسب الأولويات المدروسة وتجميعها وتنسيقها فى مشروع خطة محلية .
- يتولى رئيس الوحدة المحلية عرض مشروع الخطة على المجلس المحلى المختص لاقراره ثم يرفع الى المحافظة قبل بدء السنة بخمسة أشهر على الأقل لدراسته واجراء التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة .
- يعد مشروع الخطة السنوية ويتولى المحافظ عرضه على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة واللجنة العليا للتخطيط الاقليمى لاقراره قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر .
- يتولى وزير التخطيط بالاتفاق مع الوزير المختص بالحكم المحلى والوزراء المختصين الربط والتنسيق بين هذه الخطط والخطة العامة للدولة تمهيدا لعرضها على مجلس المحافظين .

يهمنا هنا مناقشة الموضوع الخاص بالبحوث فى مجال الحكم المحلى إذ أنه رغم أهمية البحوث فى مجال الحكم المحلى كأساس علمى وعملى يمكن الاعتماد عليه فى تطوير نظام الحكم المحلى وحل مشكلاته ، الا أن الدراسات والبحوث التى تعد خصيصا لخدمة الحكم المحلى وأهدافه لازالت تتسم حتى الآن بالندرة وتحتاج الى مزيد من الاهتمام . ولا يتأتى الا ببذل الجهود الرامية الى ربط مراكز البحث العلمى والجامعات وبصفة خاصة الجامعات الاقليمية بالمشاكل والصعوبات التى تواجه الجوانب لنظم الحكم المحلى .

بالاضافة الى قلة البحوث والدراسات النظرية والميدانية فان هناك عاملا آخر يقلل من قيمة هذه البحوث وفاعليتها وهو عدم توافر البيانات والاحصاءات السليمة التى يمكن الاعتماد عليها والتى يتطلب توفيرها جهدا بشريا وماليا كبيرا .

وقد آن الأوان الآن للتفكير فى انشاء مركز معلومات للحكم المحلى يقوم على اساس اقتناء وتحليل وخزن واسترجاع المعلومات التى يحتاجها هذا النظام . على ان يكون النظام المقترح على شكل شبكة من وحدات متعددة منتشرة فى محافظات الجمهورية تشكل فيما بينها ومع الوحدة المركزية فى الامانة العامة للحكم المحلى مركز المعلومات ، وتتكامل مع مراكز المعلومات الأخرى على المستوى القومى مثل مركز معلومات القطاع العام .

كذلك لم يساند النظام منذ بدايته فى سنة ١٩٦٠ اى بحوث ميدانية فيما عدا بحوث قامت بها وزارة الحكم المحلى حول تقويم المجالس القروية دراسة ميدانية بمحافظة المنوفية - فى حين أن البحوث والدراسات الأخرى التى قامت بها الوزارة لا تخرج عن كونها مجرد دراسات وصفية للنظام الغرض منها التعريف به .

وفيما يتعلق بالبحوث المكتبية والدراسات المقارنة للحكم المحلى فانه يمكن القول ان المكتبة العربية تحتوى على قدر كبير منها ، كما اعد واجيز العديد من الرسائل الجامعية فى هذا المجال .

ويتطلب الأمر بذل جهود من شأنها حصر وتصنيف وتبويب توصياتها - وتحديد مجالات الاستفادة بها ونقلها للمحليات بقصد الافادة منها

أضف إلى ذلك ان تعدد أجهزة البحث تستوجب ايجاد جهة مركزية مسئولة عن توجيه البحوث والاشراف على تنفيذها ونقل معارفها - وتنسق التعاون بين أجهزة البحث والمحليات على اساس سليم .

واجمالا فاننا نعرض بعض القضايا الرئيسية التى تتعلق بتطور نظم الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى فى مصر وانعكاساتها على نظم الادارة والاقتصاد والتركيب التنظيمى للدولة ومسيرة التنمية القومية لسنوات قادمة . وليس القصد من طرح هذه القضايا الا ان تكون هناك فرصة لمناقشتها وتأمل ابعادها المختلفة وصولا إلى تحديد موضوعى لبرامج عمل ومداخل تطبيقيه للتعامل معها بشكل يكرس جوانبها الايجابية ويعظم انجازاتها من ناحية ، وربما يمكن من التصدى لاثارها السالبة ويقلل إلى الحد الادنى ما قد يترتب عليها من تعويق لمسيرة التنمية من ناحية أخرى .

وتتركز هذه القضايا فيما يلى :

قضية التركيب الادارى والتنظيمى الكلى للدولة :

وتتبلور هذه القضية فى ان التركيب الادارى والتنظيمى العام أو الكلى للدولة فى مصر نشأ منذ آلاف السنين وتدعم وتكرس فى ظل مفهوم المركزية ووحدة الادارة والسلطة

التنظيمية على المستوى القومى . ان جهاز الدولة فى مصر والمكون من الوزارات وملحقاتها من ادارات ومصالح وما يرتبط بها من هيئات عامة وتكوينات ادارية متعددة الاسماء (لجان مجالس ، قطاعات . . . الخ) انها يقوم فى اساسه على منطق مركزى تخضع فيه الفروع والملحقات إلى اصل واحد وذلك مهما تباعدت أماكنها الجغرافية وفى ظل المفهوم المركزى ، فان وظائف الدولة المختلفة فى مجالات الاقتصاد والانتاج والخدمات الاجتماعية والثقافية يتم تخطيطها وتنظيمها بواسطة سلطة مركزية وقد تتولى التنفيذ على النطاق المحلى أو الأقليمى وحدات متفرعة عن الوزارة المعنية الا انها تدور فى فلك مرسوم لها مركزيا .

ومن ثم فان جوانب وابعاد التنظيم كلها اصطبغت فى مصر ولالاف السنين باللون المركزى ، وسيطرت مفاهيم وحدة السلطة وتركيز المسئولية على أشكال العمل الادارى كلها . فالسياسات والقوانين ، واللوائح ، ونظم العمل وحتى القيادات الادارية الحقيقية تكرس جميعا المدخل المركزى فى التخطيط والتنظيم وتوزيع الموارد ومتابعة التنفيذ وتقييم الانجازات .

والسؤال الاساسى الذى تطرحه هذه القضية انه فى ضوء التحول نحو نظام للحكم المحلى والتخطيط الاقليمى ، فهل يبقى التركيب الادارى والتنظيمى للدولة على ما هو عليه ؟ أم ان تغيرا أساسيا لابد من ادخاله بحيث يتوافق التركيب الادارى مع مفهوم اللامركزية باعلى درجاتها .

وعلى سبيل المثال ، فان تكوين وتشكيل الوزارات ، الاجهزة المركزية والهيئات العامة وغيرها من المؤسسات القومية لابد وان يعاد النظر فى أهدافها وسياساتها وأساليب عملها ومجالات اختصاصاتها لتنقيتها من كل ما هو محلى أو اقليمى ولاعادة صياغة اختصاصاتها وأوضاعها التنظيمية والقانونية فى ضوء اقتصارها على المهام ذات الطابع القومى .

ولا شك أن أمورا هامة تتم كلها الآن على المستوى المركزى باعتبارها قضايا قومية ، لابد وان يطرأ تعديل جوهرى على أسلوب تحقيقها نظرا لاحتوائها على أبعاد محلية واقليمية عديدة . من تلك الامور :

- تخطيط القوى العاملة وادارة شئون العاملين من اختيار وتعيين وتدريب ونقل وندب واعاره . . . الخ .
- شون التأمينات الاجتماعية والمعاشات .
- شئون الضرائب .
- توجيه الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية .
- خدمات الاسكان والتعمير والمرافق .

ان محور القضية الأولى هو ابعاد وحدود التغيير الهيكلى فى نظام الادارة ـ وهيكل التنظيم الادارى العام للدولة نتيجة لإعمال نظام الحكم المحلى والتخطيط الأقليمى وانعكاسات هذا التغيير الهيكلى فى نظام الادارة ـ وهيكل التنظيم الادارى العام للدولة والعلاقات بين الوحدات المحلية والاقليمية من جانب والوحدات القومية من جانب آخر .

قضية المدخل إلى التنمية :

لقد كان من المنطقى فى ظل التنظيم القومى العام والمفهوم المركزى لادارة الموارد القومية ان تتخذ عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية مدخلا قوميا شموليا بمعنى ان ينظر إلى مشروعات التنمية ومشكلاتها من زاوية تأثيراتها على الوضع القومى العام . ومن ذلك كانت تبدو دائما ضخامة هذه المشكلات وكبر حجم المشروعات الانمائية اللازمة لعلاجها الامر الذى يتسبب عادة فى اجهاض محاولات الانماء بالمقارنة مع أحجام الموارد المحدودة المتاحة لها . وعلى سبيل المثال ، فان النظرة القومية لمشكلات الاسكان ، المواصلات والمرافق العامة . . الخ تجسد هذه الحقيقة فان الموارد المطلوبة لعلاجها تتجاوز بمراحل بعيدة أية امكانات متاحة أو يمكن اتاحتها على المدى القصير أو المتوسط .

من ناحية أخرى ، فان ضخامة أحجام المشكلات وتعقد المشروعات المطروحه لعلاجها قوميا تجعل الاهتمام يتركز عادة حول مصادر خارجية للاسهام فى التمويل وتوفير التكنولوجيا اللازمة ، ومن ثم تستبعد عادة المساهمات الذاتية للمواطنين باعتبارها أقل مما يمكن الاعتماد عليه .

ولذلك فان الأخذ بنظام الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى يفرض ضرورة ادخال تغيير جذرى فى المدخل الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك باعادة طرح مشكلاتها ومشروعات علاجها من منظور محلى واقليمى أولا ثم تصبح القضية التالية هى التنسيق والتوافق بين مجموعات من الحلول الجزئية لتتكامل على الصعيد القومى . . ومثل هذا المدخل يجعل لمشاركة المواطنين وأسهامهم بالجهود الذاتية ومصادر التمويل المحلية قيمة أعلى فى حل المشكلات نظرا لتصاغر احجامها . وعلى سبيل المثال اذا طرحت مشكلة تجديد وتوسيع شبكة الطرق قوميا فان الحجم والامكانات اللازمة للتنفيذ يكون من الضخامة بحيث يصعب احداث انجاز ملموس فيها مهما كانت أهميتها ، ومن ثم تتدنى أولويتها . اما اذا طرحت نفس المشكلة على مستوى كل محافظة فإن الصورة تختلف وتصبح فى حقيقة الأمر هى سلسلة من مشروعات الطرق المحلية والاقليمية يقع كل منها فى نطاق اختصاص وفى حدود المقدرة الفنية والمادية لمحافظة أو اقليم ، ثم قضية الربط بين المحافظات . وبالتالى قد يكون هذا المنظور أقل تعقيدا من سابقة ولا شك ان هذا المدخل الى التنمية يتمشى مع منطق التخطيط الاقليمى وان كان يتطلب مناقشة العلاقة الجديدة بين مؤسسات التخطيط الاقليمى وجهاز التخطيط القومى وصولا الى معدلات تنمية متوازنة على المستوى العام .

قضية تنمية وتخصيص الموارد :

لقد كان المدخل القومى يفرض للتنمية أن تتجه الدولة فى محاولاتها لتنمية موارد اضافية الى عقد القروض وطلب المعونات الأجنبية وتنشيط الاستثمارات الخارجية ثم الالتجاء الى أسلوب فى التخصيص يقوم أساسا على توزيع المتاح بطريقة قد لا تسهم فى علاج أى مشكلة بذاتها علاجا جذريا ، والأمر المطروح الآن فى ضوء التحول نحو الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى أن يكون الأساس فى الاقتراض وطلب المعونة ، وبالتالى فى توجيه الموارد نحو استخداماتها ، هو المنطلق المحلى أو الاقليمى . ولا شك أن المحافظات باعتبارها شخصيات عامة يحق لها قانونا الاقتراض محليا أو خارجيا ، كما يحق لها قبول الهبات والمعونات ومن ثم فان الالتجاء الى هذا المنطق (ولو انه لا يزال محكوما بسياسة عامة للدولة) قد يدعو الى اعادة النظر فى أسلوب اختيار المشروعات التى تمول بالاقتراض الخارجى أو من خلال المعونات الأجنبية ، وكذلك اعادة النظر فى الأطار التنظيمى القائم

على شئون الاستثمارات الأجنبية . وقد يكون من الملائم التفكير فى ايجاد شبكة من هيئات التنمية وتنشيط الاستثمار على مستوى المحافظات ترتبط مع الهيئة العامة للاستثمار العربى والأجنبى والمناطق الحرة برباط عضوى .

قضية التميز المحلى والاقليمى والتكامل القومى :

ان الأخذ بمفهوم الحكم المحلى والتخطط الاقليمى يحمل فى ثناياه احتمالات التناقض بين الأنشطة الانمائية والسياسات الحاكمة لها على مستوى المحافظات والأقاليم مع ما قد ينتج عن هذا من أضرار التشتت وتفتيت الموارد . وبذلك فان قضية أساسية لابد من تدارسها هى كيفية توفير حرية العمل والانطلاق فى مجالات التنمية للوحدات المحلية والاقليمية فى نفس الوقت الذى يتحقق فيه التنسيق والتكامل على المستوى القومى . **ولذلك فان هذه القضية تطرح الى السطح تساؤلات هامة عن التكوينات الآتية :**

- المجالس المحلية على اختلاف مستوياتها ومجلس الشعب باعتباره السلطة الشريعية القومية وطبيعة العلاقات وتنسيق الأدوار بينها .
- مجلس المحافظين ومدى تكامل اختصاصاته مع اختصاصات مجلس الوزراء .
- الأجهزة المركزية مثل الجهاز المركزى للمحاسبات ، الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء وامكانية اعادة صياغتها لتكون قيادات مركزية ترتبط بها شبكة من الفروع بالمحافظات والأقاليم .

تلك كانت بعض القضايا التى يتوقف على حسمها بالبحث العلمى الموضوعى تحديد مسار حركة الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى فى مصر .



ملحق الفصل السابع

هيكل الادارة المحلية

١ ـ المحافظـــات

١ / ١ محافظة القاهرة
١ / ٢ محافظة الجيزة
١ / ٣ محافظة القليوبية
١ / ٤ محافظة الاسكندرية
١ / ٥ محافظة مطروح
١ / ٦ محافظة البحيرة
١ / ٧ محافظة الغربية
١ / ٨ محافظة المنوفية
١ / ٩ محافظة كفر الشيخ
١ / ١٠ محافظة بورسعيد
١ / ١١ محافظة الاسماعيلية
١ / ١٢ محافظة السويس
١ / ١٣ محافظة شمال سيناء
١ / ١٤ محافظة جنوب سيناء
١ / ١٥ محافظة البحر الأحمر
١ / ١٦ محافظة الشرقية
١ / ١٧ محافظة الدقهلية
١ / ١٨ محافظة دمياط
١ / ١٩ محافظة الفيوم
١ / ٢٠ محافظة بنى سويف
١ / ٢١ محافظة المنيا
١ / ٢٢ محافظة أسيوط
١ / ٢٣ محافظة سوهاج
١ / ٢٤ محافظة قنا
١ / ٢٥ محافظة أسوان
١ / ٢٦ محافظة الوادى الجديد .

ـ الديوان العام
ـ المجالس المحلية
ـ مديرية التربية والتعليم
ـ مديرية الشئون الصحية
ـ مديرية الاسكان والتعمير
ـ مديرية الشئون الاجتماعية
ـ مديرية التموين
ـ مديرية الزراعة
ـ مديرية القوى العاملة
ـ مديرية الطرق والنقل
ـ مديرية الشباب والرياضة
ـ مديرية الضرائب العقارية
ـ مديرية التنظيم والادارة
ـ مديرية الطب البيطرى

---

(١) نمط متكرر فى جميع المحافظات

هيكل التمويل المحلى

١ ـ الضرائب والرسوم ذات الصفة المحلية

١ ـ ضرائب على الأطيان .
٢ ـ ضرائب على المبانى .
٣ ـ ضرائب الملاهى .
٤ ـ ضرائب ورسوم السيارات .
٥ ـ الحصة فى الايرادات المشتركة .
٦ ـ النصيب فى الصندوق المشترك .
٧ ـ النصيب فى الضريبة على هيئة قناة السويس (يخص محافظات السويس ـ بورسعيد ـ الاسماعيلية ، شمال وجنوب سيناء)

٢ ـ ايرادات المرافق التى تديرها المجالس المحلية .
٣ ـ ايرادات مديريات الخدمات
٤ ـ ايرادات ورسوم ذات صفة محلية
٥ ـ ايرادات المشروعات الانتاجية
٦ ـ ايرادات المحاجر
٧ ـ ايراددات متنوعة
٨ ـ موارد وحسابات الصناديق الخاصة
٩ ـ إعانة خدمات سيادية

أهم التعديلات التى جاء بها القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ :

(١) الغاء تعبير « الحكم المحلى » واستبدال تعبير « الادارة المحلية » به ويعتبر هذا التعديل منطقيا حيث أن حقيقة النظام فى مصر لم يكن أبدا حكما محليا بل كان دائما نظاما للادارة المحلية باعتباره حالة من اللامركزية الادارية . وقد كان من أوجه النقد الى مسمى « الحكم المحلى » أن النظام المصرى كان يفتقد أهم أركان الحكم المحلى الحقيقى وهما :

ا ـ مصادر التمويل المحلية الكاملة وسلطة فرض الضرائب والرسوم المحلية

ب ـ سلطة التشريع للمجلس الشعبى المحلى .

٢) إجازة زيادة الرسوم والموارد المحلية بما لا يتجاوز مثلى الفئات المنصوص عليها فى قرار وزير الادارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ وذلك بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالادارة المحلية واقتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظ المختص . وكان القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ لا يجيز هذه الزيادة .

٣) استحداث نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية فى اختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية ، وزيادة أعداد هؤلاء الأعضاء مع النص على أن يكون دائما أحد أعضاء كل مجلس شعبى محلى قد تم انتخابه بنظام الانتخاب الفردى أى أن القانون الجديد جمع بين نظامى الانتخاب بالقائمة الحزبية ونظام الانتخاب الفردى وإن كان قصر الأخير على عضو واحد فقط .

٤) الغاء المقاعد التى كان القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ يخصصها للنساء فى كل مجلس شعبى محلى . وهذا التعديل يستجيب للنقد الذى وجه الى القانون المذكور لابتداعه فكرة تخصيص مقعد للنساء وهو ما يمثل تميزا لا محل له .

٥) الغاء فكرة « عاصمة الأقليم » التى أوردها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ واستحداث فكرة تناوب محافظى المحافظات التى تكون الاقليم الاقتصادى فى رئاسة لجنة التخطيط الاقليمى سنويا .

٦) اضافة أعضاء مجلس الشورى (إلى جانب أعضاء مجلس الشعب) فى المحافظة الى الذين يجوز لهم حضور جلسات المجلس الشعبى المحلى للمحافظه والمشاركة فى مناقشاته . (ليس لهم حق التصويت وإن كان لهم حق تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الاحاطه) .

٧) الغاء النص السابق من أن المحافظ هو ممثل لرئيس الجمهورية واستبداله بنص آخر هو أن المحافظ ممثل للسلطة التنفيذية وهو تعديل منطقى حيث لم يكن للنص السابق مضمون حقيقى وكانت له انعكاسات سالبة حيث تصور بعض المحافظين أنهم فعلا ممثلون لرئيس الجمهورية وكانوا يتصرفون بوحى من هذا التصور رغم أنه ليس لهم صلاحيات حقيقية .

(٨) جعل القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ المحافظ مسئولا أمام رئيس مجلس الوزراء ولكن سلب منه حق الاتصال المباشر به ورفع تقاريره إليه ـ إذا نصت المادة ٢٩ مكررا (المعدلة) على أن يقدم المحافظ تقاريره الى الوزير المختص بالادارة المحلية الذى يقوم بعرضها على رئيس مجلس الوزراء .

(٩) رغم عدم النص صراحة على الغاء « المجلس الأعلى للحكم المحلى » أو ما كان يسمى « مجلس المحافظين » إلا أن تعديل الفقرة الثانية من المادة رقم ٢٩ مكرر من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ يوحى بذلك حيث استبدلت بعبارة « لرئيس مجلس الوزراء أن يعقد اجتماعا مشتركا فى فترات دورية بين الوزراء والمحافظين . . . » بعبارة « لرئيس مجلس الوزراء أن يعقد إجتماعات دورية مشتركة . . . . » .

(١٠) الغاء حق الاستجواب الذى كفله القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ لأعضاء المجالس الشعبية المحلية .

(١١) اضافة مادتين تجيزان لرئيس مجلس الوزراء اتخاذ أى اجراء أو القيام بأى عمل من شأنه التنسيق بين المحافظات ، أو أى عمل كان يتعين على المجالس الشعبية المحلية القيام به إذا امتنعت عن القيام به .

الفصل الثامن

الادارة العامة والتنمية فى مصر

أولا - الادارة فى مصر
ثانيا - التنمية فى مصر
ثالثا - نحو استراتيجية لتطوير الادارة العامة من أجل التنمية .

الفصل الثامن

الادارة العامة والتنمية فى مصـــــر .

مقدمــــة

تحتل قضية الادارة وانعكاساتها على مسيرة التنمية القومية فى مصر اهتماما بالغا لما لها من تأثير حيوى على حجم وكفاءة الانجازات فى مختلف المجالات . من أجل ذلك فقد تصاعدت المناداة بضرورة تحسين الادارة ورفع كفاءة النظم والاساليب الادارية بما يحقق مستويات أعلى وأفضل من التنمية القومية .

ولابد فى الأساس من التعرض لتعريف كل من الادارة و التنمية .

فالادارة : هى عملية استثمار الموارد والامكانات المتاحة والمحتملة للوصول الى أهداف ونتائج مرغوبة فى ظل أوضاع سياسية واقتصادية ومجتمعية معينة .

أما التنمية : فهى عملية احداث تغيير كمى ونوعى وهيكلى فى المجتمع اقتصاديا وثقافيا واجتماعيا وسياسيا بشكل متوازن ومتسق لتحقيق مستويات أعلى وأفضل من الحياة لجماعات المواطنين فى مدى زمنى معروف .

ومن ثم ، فان الأساس فى نجاح التنمية هى أن تكون مخططة ، أى تسير وفقا لمنطق علمى واضح يحدد اهدافها ، وسياساتها ، وأساليبها ، ويوزع الأدوار بين قطاعات المجتمع المختلفة فى تنفيذ برامجها والاستفادة من عوائدها .

وبالتالى ، نجد أن الادارة هى عملية منهجية تعتمد التخطيط والتنظيم أساسا لها وهى فى موقع القلب من التنمية . اذ نحن نتحدث فى الواقع عن (ادارة التنمية) .

ولعلنا نلحظ منذ البداية تباعدا ملحوظا بين منطق الادارة العلمية ـ وهى أساس كل تقدم ونجاح حققته دول العالم ـ وبين توجهات التنمية فى مصر . فالتنمية فى مصر وان اتخذت لها شكلا جيدا هو (الخطة القومية الخمسية) وقد انتهينا من خطة خمسية أولى فى الماضى القريب (١٩٨٢ ـ ١٩٨٧) وشرعنا فى تنفيذ خطة خمسية ثانية (١٩٨٧ ـ ١٩٩٢) ، الا أنه يبدو جليا أن هاتين الخطتين انما تعبران عن توجهات وأهداف ولكن تفتقدان الى عنصر الادارة ، بمعنى أن أهداف خطط التنمية لم تترجم الى برامج متناسقة ، ولم تستند الى سياسات متكاملة ومستقرة ، كما ان سلطة اتخاذ القرار فى شأنها موزعة بتنافر واضح بين أجهزة عديدة ومستويات مختلفة لا يقوم بينها حوار متصل ولا تبادل مثمر للمعلومات .

اذن فانه من البداية لابد وأن نقرر أن مشكلة أساسية عانت منها جهود التنمية فى مصر ـ ولا تزال ـ ، هى انفصام الادارة عن التنمية ، وافتقاد الادارة القومية المتكاملة لجهود التنمية .

ولا شك أن البحث فى قضية الادارة والتنمية يتطلب أن تكون أكثر تحديدا ، لذلك سيتم تناول كلا من الادارة والتنمية من خلال النقاط الآتية :

أولا الادارة فى مصر

- الادارة العامة (أو الادارة الحكومية)
- ادارة القطاع العام .

ثانيا التنمية فى مصر

- المنطق الأساسى للتنمية .
- محاولة لتقييم تجربة التنمية المصرية .

ثالثا نحو استراتيجية لتطوير الادارة من أجل التنمية

- فى ضوء هذا التحليل سيتعرض البحث لعدد من الأسس والمبادىء الرئيسية يجب أن تحكم أى محاولة لاصلاح الادارة من أجل الاسراع بمعدلات التنمية ، واخيرا يطرح التقرير عددا من التوصيات الاساسية فى شأن المحاور والمرتكزات فى خطة تطوير الادارة المصرية .

أولا الادارة فى مصر

الادارة العامة فى مصر

ونقصد بها الادارة الحكومية سواء على المستوى المركزى أو المحلى . وتلعب هذه الادارة دورا مؤثرا لا يمكن انكاره فى توجيه وتسيير عملية التنمية القومية وتحديد آثارها . وبشكل عام نستطيع القول مطمئنين الى أن تأثير الادارة العامة المصرية على مسار التنمية كان فى الأغلب الأعم سالبا ، ذلك أن تركيب وأساليب عمل ومعايير اتخاذ القرار فى تلك الادارة الحكومية لم تكن ـ ولا تزال ـ غير محابية لمنطق التنمية ، ولا تزال جميعا تخلق من المعوقات والقيود أكثر مما تتيح من مساعدات وفرص للعمل التنموى الايجابى .

لقد عانت ـ ولا تزال تعانى ـ الادارة العامة فى مصر من عيوب خطيرة أهمها ما يلى* : ـ

- عدم الاستقرار التنظيمى لأجهزة الادارة العامة .
- عدم ملائمة الأشكال والهياكل التنظيمية فى كثير من الأحيان لطبيعة الأنشطة المطلوب القيام بها (الهيئات العامة) .
- تعدد الأجهزة الفوقية وتداخل المستويات التنظيمية .
- افتقاد التكامل فى تشكيل الهيكل العام لجهاز الادارة العامة فى مصر .
- تداخل الاختصاصات وتنازع السلطات بين مكونات جهاز الادارة العامة (سواء فيما بين وحدات الحكومة المركزية أو فيما بينها وبين وحدات الحكم المحلى) .
- عدم تناسق وملائمة نطاق الاشراف للقيادات الادارية .
- تضخم الجهاز الادارى العام للدولة وتعدد مكوناته بشكل لا يتسق مع حقيقة الاحتياجات القومية ومتطلبات التنمية .

(*) راجع الفصل الخاص بالادارة الحكومية ..

- سيطرة الفكر المركزى والقرارات الفوقية على أجهزة الادارة العامة .

- عدم الاستقرار التشريعى وافتقاد تشريع يحكم وينظم الجهاز الادارى .

ولعلنا اذا أردنا حصر أهم مشكلة فى جهاز الادارة العامة المصرية فقد تكون هى تخلف وتراجع العملية الادارية وانحصارها فى اجراءات روتينية وأنشطة تفتقد العلاقة بالأهداف عادة . ان مقومات العملية الادارية المنهجية مفتقدة فى أغلب الأحيان اذ

- لا أهداف واضحة للعمل الادارى .

- لا سياسات مدروسة ومستقرة .

- لا خطط وبرامج معتمدة يسير العمل وفقا لها .

- لا ارتباط بين الموارد المستغرقة فى الأداء وبين عائد وانجازات العمل .

- لا تطوير أو تجديد يواكبان ما يحدث من تغيرات فى شتى نواحى الحياة محليا وعالميا .

ان الحقيقة الواضحة تؤكد خطورة ما يعانيه جهاز الادارة العامة المصرية من مشكلات ومن ثم تتضح الآثار السالبة المنعكسة منه على جهود وانجازات التنمية .

وفى محاولة مركزة لتقييم الكفاءة لجهاز الادارة العامة فى مصر تبين الآتى :

- ضعف التوافق التنظيمى لاجهزة الادارة العامة فى سياسات وأهداف العمل .

- ضعف التوافق بين أجهزة الادارة العامة وبين معطيات المناخ العام والمتغيرات المحلية والخارجية .

- ضعف الاستفادة من الطاقات والموارد المتاحة .

- ضعف قابلية أجهزة الادارة العامة لتطور واستيعاب الفكر الجديد .

ضعف التوافق التنظيمى مع سياسات وأهداف العمل

تفتقر أجهزة الادارة العامة الى الهياكل التنظيمية السليمة ، كما تفتقد التجانس لتكامل فيما بينها من ذلك الاتى :

اختلاط وتضارب وتناقض الأهداف التى تسعى اليها بعض وحدات الادارة العامة وقد يرجع ذلك جزئيا الى عدم وضوح الأهداف ذاتها .

- الميل الى نمطية القواعد والأحكام والنظم بغض النظر عن اختلاف الأهداف ومواقع التنفيذ وطبيعة النشاط فى كل أجهزة الادارة العامة المختلفة .

- غياب الأسس والمعايير الموضوعية لاتخاذ القرارات ، أو عدم الاعتداد بتلك الأسس أو صبغها بالاعتبارات غير الموضوعية حال وجودها .

- عدم التوزيع السليم لسلطة اتخاذ القرارات والميل الى تركيز تلك السلطة فى المستوى الوزارى ، الأمر الذى يؤدى الى التصعيد المستمر للمشاكل الى القيادات الادارية الاعلى ، ومن ثم تستغرق تلك القيادات فى أمور كان من الواجب البت فيها على مستويات أدنى .

- تخلف أساليب الأداء وبطء الاجراءات واستخدام تقنيات ادارية ومكتبية متخلفة وشبه بدائية فى كثير من الأحيان .

- تضخم القوى الوظيفية وعدم تناسبها سواء كما أو كيفا مع المتطلبات الحقيقية للعمل واضطراب سياسات الادارات المسؤلة عن أوضاع وشئون الموظفين .

١ / ٢ ضعف التوافق مع المناخ والمتغيرات المحلية والخارجية :

رغم التحولات والتغيرات المتلاحقة اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا على المستويين المحلى والعالمى عبر السنوات الماضية ، والتى لا تزال تتلاحق بمعدل يكاد يكون يوميا ومتصاعدا ابدا ، فان أجهزة الادارة العامة فى مصر تفتقر الى الحد الأدنى المطلوب من

القدرة على استيعاب هذه المتغيرات وتكييف أوضاعها معها والتوافق مع معطياتها الجديدة ، ناهيك عن التنبوء بها أو محاولة استباقها .

وعلى سبيل التحديد يمكننا رصد مجموعة من التحولات أو التغيرات الجذرية فى ميادين الاقتصاد والاجتماع والسياسة كان من المحتم أن يتجاوب معها الجهاز الادارى للدولة باعادة التنظيم واكتساب فلسفات جديدة ومداخل متطورة للعمل ولكن هذه الاستجابة لم تتحقق بعد وأهم هذه التحولات ما يلى :

ا ـ اتجاه الدولة نحو سياسة الانفتاح الاقتصادى واصدار القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته اللاحقة ، والتوجه العام للدولة نحو تشجيع استقدام رؤوس الأموال العربية والأجنبية .

ب ـ اتجاه الدولة نحو اسلوب التنظيم القطاعى للقطاع العام والغاء المؤسسات العامة النوعية بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ، ثم الاتجاه الى إعادة تنظيم القطاع العام بتكوين هيئات القطاع العام .

جـ ـ اتجاه الدولة نحو الأخذ بأسلوب الحكم المحلى ونقل الاختصاصات وتفويض الصلاحيات الى الوحدات المحلية وتطوير قوانين الحكم المحلى وآخرها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

د ـ العودة الى الاهتمام بدور القطاع الخاص فى التنمية ومحاولة تشجيعه لزيادة مساهماته فى المشروعات الاقتصادية سواء برأسمال وطنى أو مشترك ، والاتجاه نحو تصعيد مشاركات الأفراد من صغار المدخرين فى جهود التنمية بما أطلق عليه (التنمية الشعبية) .

هـ ـ التحول السياسى على الصعيد المحلى بقبول فكرة تعدد الأحزاب والاتجاه نحو شكل من الديموقراطية السياسية بكل ما تعنيه من تنافس فى الآراء والمعتقدات واحتمالات المواجهة الفكرية والتطبيقية بين برامج الأحزاب المختلفة .

التحول السياسى على الصعيد الخارجى بمبادرة السلام مع اسرائيل وتقنينها فى معاهدة والاعتراف باسرائيل وتطبيع العلاقات الاقتصادية والساسية والثقافية معها .

والانسحاب الكامل من أراضى سيناء المحتلة ، ثم التحول الجذرى فى العلاقات المصرية العربية بعد سنوات من القطيعة والتباعد .

ظهور مؤثرات اقتصادية جديدة لها تأثير واضح على هيكل ومعدلات نمو الاقتصاد المصرى ، أهمها مصادر مصر البترولية ، والطاقات الاقتصادية للمصريين العاملين بالخارج ، وموارد السياحة وهيئة قناة السويس اضافة الى مصادر المعونة الاقتصادية والفنية من الولايات المتحدة الأمريكية ودول السوق الأوربية المشتركة واليابان ، وكذا البنك الدولى ومنظمات الأمم المتحدة ، وذلك خلال السنوات الأخيرة من السبعينات ، ثم ما طرأ على ذات المصادر التمويلية من تراجع وما يقترب من النضوب نتيجة الانخفاضات السريعة فى أسعار البترول وتأثيراتها على اقتصاديات الدول المصدرة للبترول .

وما أدى اليه ذلك من آثار مباشرة على مصر بانخفاض عائدات البترول المصرى المصدر الى الخارج ، وآثار غير مباشرة نتيجة انخفاض تحويلات المصريين العاملين بالخارج وتصاعد عملية الهجرة المعاكسة بعودة آلاف منهم بعد تضاؤل فرص العمل بدول الخليج وغيرها ، وكذا التأثيرات السالبة على حركة المرور فى قناة السويس نتيجة الموقف المتردى لحركة تصدير البترول العربى الى العالم الغربى .

- الاقتناع بفلسفة للتعمير تتمثل فى إنشاء المدن والمجتمعات العمرانية الجديدة خارج الوادى القديم ، والدعوة الى غزو الصحراء وتعمير المناطق غير المأهولة بالسكان على أساس اقامة تجمعات بشرية متكاملة لها مقوماتها الاقتصادية والاجتماعية فى الساحل الشمالى الغربى ، الوادى الجديد ، اقليم البحر الأحمر ، سيناء ، منطقة السد العالى وغيرها من مناطق التعمير .

- تغير التركيبة الاجتماعية فى مصر وظهور فئات جديدة من الوسطاء والتجار حققوا ارباحا وثروات هائلة وتمكنوا من احداث خلخلة واضحة فى هيكل العلاقات الاجتماعية وأنماط الاستهلاك ومستويات الذوق العام . فى نفس الوقت الذى ساعدت فيه وسائل الاتصال العام وخروج المصريين للعمل بالخارج وهجرة اعداد متزايدة ، على اكتساب عادات ومفاهيم غريبة عن المجتمع المصرى لها انعكاساتها

على أنماط السلوك العام وهيكل القيم السائد فى البلاد . ثم ما ظهر أخيرا فى واقع الاقتصاد الوطنى من تأثير متزايد وقد يكون غير محسوب لشركات توظيف الأموال وما تحدثه من خلخلة فى ميادين الادخار والاستثمار .

ى - انحصار الانتاج السلعى وتخلف معدلاته مع استمرار معدلات الزيادات السكانية أجبر الدولة على اتباع سياسات لدعم أسعار السلع الأساسية والخدمات والتسارع الى استيراد كميات متزايدة من السلع التموينية وغيرها لسد الاحتياجات الاستهلاكية المتصاعدة مع غياب الضوابط الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لضمان حسن الاستفادة من تلك السلع والخدمات المدعمة ، فى نفس الوقت الذى تتعرض فيه الدولة لضغوط هائلة ناشئة من تراكم المديونية الخارجية وما تحاوله مؤسسات الاقراض الدولى من فرض قيود محددة على حركة الاقتصاد . لقد توالى حدوث هذه التحولات فى مدى لا يتجاوز ثمان سنوات ، بل وأغلبها تركز فى الفترة بين ١٩٧٥ و ١٩٨٠ ، الأمر الذى ساعد على تضخيم الآثار المترتبة عليها وكان لكل منها تأثيراته المتداعية على بعضها البعض ، والتى لا تزال آثارها تتداعى حتى الآن .

ان بعض هذه التغييرات فقط لو أصابت مجتمعا غير مجتمعنا لكانت جديرة بأن تهزه بعنف من الأعماق وتكون سببا فى استجابات متوالية لكل عناصر الهيكل الاقتصادى والنسيج الاجتماعى فى البلاد . ولكن حين نحاول رصد آثار هذه التحولات التاريخية على تركيب وممارسات وأنجازات الجهاز الادارى الرئيسى للدولة وتفريعاته لا نستطيع بحق أن نلمس تغيرا له معنى يمكن أن يعطى دليلا ولو متهافتا على أن ثمة استجابة قد حدثت .

* إن الاسلوب الوحيد الذى اتبعته الدولة فى تعديل وتطوير أوضاع جهازها الادارى فى مواجهة التغييرات سالفة الذكر كان دائما انشاء اجهزة جديدة مع عدم المساس بأوضاع الاجهزة القائمة أو تطويرها .

ولعلنا نرى فى الجدول التالى دليلا على هذا الاستنتاج :

التحولات والتغيرات	انماط الاستجابة فى جهاز الدولة الادارى
- الاتجاه نحو سياسة انفتاح الاقتصادى	- انشاء الهيئة العامة لاستثمار المال العربى والاجنبى والمناطق الحرة ، وهيئة سوق المال .
-	- انشاء وزارة الدولة للتعاون الاقتصادى ثم الغاءها ثم انشاء وزارة الاستثمار والتعاون الدولى ، ثم الغاءها ، ثم اعادتها كوزارة دولة للتعاون الاقتصادى .
- الاتجاه نحو تجديد وتطوير القطاع العام	- انشاء المجالس العليا للقطاعات والامانات الفنية التابعة لها ، ثم الغاءها وانشاء هيئات القطاع العام .
- الاتجاه نحو سياسة الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى	- انشاء المجلس الأعلى للحكم المحلى (مجلس المحافظين) وانشاء هيئات التخطيط الاقليمى .
- الاهتمام بالقطاع الخاص وتنمية المشاركات الشعبية	- استحداث منصب وزير الدولة والتنمية الشعبية ، ثم الغاءه وتكوين سلسلة من بنوك التنمية الاقليمية لا تتوفر لها المقومات المادية او البشرية فى نفس الوقت الذى تنتشر فيه فروع البنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى فى كافة انحاء البلاد .
- الاتجاه نحو الديمقراطية وتعدد الاحزاب	- لا يمكن رصد استجابة محددة لهذا التحول السياسى الهام .
- الاتجاه الى السلام وتوقيع معاهدة الصلح مع اسرائيل	- لا يمكن رصد استجابة محددة لهذا التحول السياسى الهام .
- ظهور القوة الاقتصادية للمصرين العاملين فى الخارج .	- استحداث منصب وزير الدولة لتنظيم الهجرة .
- ظهور القوة الاقتصادية لموارد السياحة الى مصر	- انشاء الهيئة المصرية العامة للتنشيط السياحى .
- تزايد الاهمية القومية للمعونة والمنح الأجنبية	- انشاء اجهزة ادارية سواء بمجلس الوزراء أو البنك المركزى أو غيرها من الجهات لحصر ومتابعة استخدام الروض .
- الاقتناع بفلسفة التعمير	- انشاء الهيئة العامة للمجتمعات العمرانية الجديدة .

* إن إنشاء هذه الاجهزة الجديدة ليس خطأ فى حد ذاته ولكن الاخطاء تنبع من حقائق اساسية هى :

١ ـ إن قيام الاجهزة الجديدة لا يصاحبه اعادة النظر فيما كانت تقوم به الاجهزة القائمة من اختصاصات ، ومن ثم تعديل اوضاعها واختصاصاتها والقوى العاملة بها والموازنات المخصصة لها فى ضوء قيام الجهاز الجديد .

٢ ـ إن إنشاء الاجهزة الجديدة فى حد ذاته لا يخضع للدراسات المتأنية ومن ثم تأتى هذه الاجهزة محملة بكل المعوقات والمشكلات التى تعانى منها باقى وحدات الجهاز الادارى للدولة وفيما عدا ناحية واحدة هى امكان منح العاملين فيها مرتبات ومزايا ماليه أعلى مما يحصل عليه العاملون فى اجهزة الدولة التقليدية .

٣ ـ إن التنسيق الواجب بين الجهاز الجديد وبين باقى وحدات جهاز الدولة ذات الصلة والارتباط لا يتم عادة ، فتصبح هذه الاجهزة الجديدة معزولة وغير قادرة على تحقيق اهدافها .

٤ ـ لا يصاحب قيام الأجهزة الجديدة فى تجديد الفكر أو الفلسفة او نظم العمل لكى تميزها عن باقى وحدات الجهاز الحكومى التقليدى ، فنجدها تعانى من نفس السلبيات ولا تنتهى الى أى اضافات ذات معنى بالنسبة للناتج القومى ، وبالتالى نجد الجهاز الادارى للدولة وقد أصابت وحداته القديمة التقليدية حالات من التجمد والتباعد عن الظروف السائده فى البلاد من ناحية ، كما نجد وحداته الجديدة فى حالة من الضعف والتفكك والانعزال عن باقى مكونات جهاز الدولة مما يفقدها القدرة على التأثير والانجاز .

* من جانب آخر نجد بعض وحدات الجهاز الادارى للدولة وقد اتبعت اسلوبا آخر فى مواجهة المتغيرات سالفة الذكر ، وذلك هو التغيير أو التجديد الشكلى فى الاطار القانونى للوحدة باتخاذ نمط تنظيمى جديد أطلق عليه الهيئات القومية كما رأينا فى حالات هيئة سكك حديد مصر وقد تحولت الى الهيئة القومية لسكك حديد مصر بمقتضى القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٨٠ والهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحى المنشأة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٧ لسنة ١٩٨١ ، والهيئة القومية للاتصالات السلكية

واللاسلكية المنشأة بالقانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٨٠ لتحل محل هيئة الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وان كان القصد من هذا التعديل هو اتاحة فرصة اكبر لادارة تلك الهيئات فى تصريف شئونها الا أن الأمر الواقع يدل على انحصار التغييرات فى الشكل القانونى للهيئة دون أن يمتد الى باقى عناصر الكيان التنظيمى من لوائح ونظم عمل وقواعد وصلاحيات مالية وادارية ، الأمر الذى يجعل ناتج العمل فى النهاية على حالة من التخلف والركود .

* كذلك نجد ان استجابة الجهاز الادارى للدولة لسياسة الانفتاح لم تكن واضحة أو ملموسة فقد ظلت قواعد وسياسات العمل فى مختلف الأجهزة ذات الصلة على ماهى عليه من تجمد وبطء ، وظهرت مشكلات عدم التنسيق بين القرارات الصادرة عن هيئات ووزارات متعددة بالنسبة لنفس الموضوع ، وظهرت حقيقة ضعف أساليب ومقومات اتخاذ القرار التى تبدت فى سلسلة متتالية من القرارات الاقتصادية المتناقضة سواء فى مجالات الاستيراد أو التعامل مع رأس المال الاجنبى والموافقة على مشروعات الاستثمار الجديدة ثم الرجوع عنها .

وبنفس المنطق نجد أن حصيلة ما يقرب من ثمان سنوات من الحركة السياسية والاجتماعية والاقتصادية قد تمثلت فى جهاز ادارى للدولة لا يزال يعانى من ذات مشكلاته التقليدية ، بل ويضع العراقيل والمعوقات فى سبيل أى تطوير أو تجديد تحاوله بعض قطاعات المجتمع أى أنه بمعيار التوافق مع المناخ العام يصعب تقبل الأوضاع القائمة لجهاز الدولة الادارى ، ويتحتم النظر فى اعادة تنظيمية على أسس جديدة تتوافق والظروف العامة السائدة والمحتملة .

٣/١ ضعف الاستفادة من الطاقات والموارد المتاحة :

من أبرز السمات السلبية للجهاز الادارى للدولة فى مصر وضوح درجة عالية من عدم القدرة على استثمار الطاقات والموارد المتاحة وتبديدها فى أعمال غير منتجة ، فى ذات الوقت الذى تعم فيه الشكوى من قصور الامكانيات وتأثيرها على الانجاز :

أ - ان جهاز الدولة الادارى يعانى من تخمة وظيفية لاتنتج كانت نتيجة لتطبيق سياسة تشغيل خريجى الجامعات والمعاهد بدون أساس من دراسة الاحتياجات الفعلية

للعمل وفى نفس الوقت تهدر ملايين من الجنيهات سنويا فى أنشطة للتدريب الذى يوجه الى غير المطلوب تدريبهم حقيقة ، أو تنحصر فعاليته لأن المتدربين غير مطلوب منهم عمل ما (ارجع الى جدول رقم ١) .

ب ـ كذلك تمثل المبانى والأجهزة والمعدات صورة صارخة لتبديد الطاقات الناشىء من سوء الاستخدام (أو عدم الاستخدام اساسا) أو توجيه الشيء لغير ماأعد له أصلا مثل تحويل القصور والمساكن السكنية الى مكاتب ادارية بالاضافة الى ضعف أو انعدام الصيانة والاصلاح ومقومات التشغيل الصحيح لأساطيل السيارات المملوكة للدولة وكذا لملايين القطع من الأجهزة والمعدات .

جـ ـ يعتبر المخزون السلعى الراكد فى مخازن الدولة من أثاثات ومعدات وتجهيزات وقطع غيار وأدوات مكتبية صورة واضحة على نقص الكفاءة الادارية فى كثير من مواقع العمل وذلك على الرغم من كل الضوابط الرقابية وتأشيرات الموازنة العامة ، وكذلك على الرغم من وجود هيئة متخصصة للخدمات الحكومية قصد بها أن تكون أداة للتخطيط والرقابة على الاستهلاك الحكومى .

د ـ تنفق الدولة سنويا ملايين الجنيهات من أجل اعداد دراسات وبحوث فى شتى الميادين ، ولكن الأمر الواقع يشير إلى ضعف الاستفادة من هذه الدراسات وتكرار اجراءها ، وانحصار نتائجها فى تقارير وملفات محفوظة لدى كبار الموظفين دون أن تجد نتائجها طريقا للتأثير على مجريات الأمور . ومع تعدد أجهزة البحث والدراسة فى مصر ، فإن القدرة على البحث العلمى لخدمة صنع القرار فى جهاز الدولة الادارى تعتبر محدودة إلى درجة غريبة .

هـ ـ ويواكب الصورة السابقة صورة أخرى من تبديد مئات الملايين من دولارات المعونات الأجنبية فيما يسمى أشكال المعونة الفنية التى تتم فى شكل بحوث ودراسات شملت كل نواحى الحياة فى البلاد يقوم بها خبراء أجانب تستقطع أتعابهم من اعتمادات المعونة المرصودة لمصر ثم تنتهى دراساتهم المتكررة إلى مصيرها المختوم فى ملفات وتقارير لا يدرى أغلب المسئولين عنها شيئا . بل إن بعضاً من تلك الدراسات تتم دون علم أو موافقة المسئولين المختصين فى جهاز الدولة .

جدول رقم (١)

اجمالى العمالة (كادر عام ـ كادرات ولوائح خاصة) بالقطاع الحكومى
خلال الفترة من عام ١٩٨٢/٨١ حتى ١٩٨٧/٨٦

السنة المالية / الموازنة	٨٢/٨١	٨٣/٨٢	٨٤/٨٣	٨٥/٨٤	٨٦/٨٥	٨٧/٨٦
كادر عام						
جهاز ادارى	٣١٩٦٨٨	٣٤٠٣٧٧	٣٥٦٩٦٢	٣٨٣٧٧٦	٤٠٠٧١٥	٤١٧١٢٢
حكم محلى	١٢٥٢٩٠٥	١٣٨٣٨٦٩	١٤٩٦٨٨٨	١٦٠٧٦٢٠	١٧٢٨٤٩٩	١٨٦٠٣٠٧
هيئات خدمية	٢٢٦٥٥٧	٢٣٤٤٧٢	٢٥٣٠٠٣	٢٩١٥٥٥	٣٠٥٢٦٩	٣١٤١٩٥
هيئات اقتصادية	٣٠٤٣٣٩	٢٥١٦٤٢	٢٣٩٣٩٤	٢٤٨٠٠١	٢٥٦٩٥٧	١٧٦٩٦٠
جملة الكادر العام	٢,١٠٣,٤٨٩	٢,٢١٠,٣٦٠	٢,٣٤٦,٢٤٧	٢,٥٣٠,٩٥٢	٢,٦٩١,٤٤٠	٢,٧٦٨,٥٨٤
كادرات ولوائح خاصة	٥٤١,٢٤٧	٦٣٩,٦٤٣	٦٧٠,٤٠٠	٦٧٣,٨٣٣	٦٦٧,٢١٠	٧٦٨,٨٩٤
الاجمالى العام	٢,٦٤٤,٧٣٦	٢,٨٥٠,٠٠٣	٣,٠١٦,٦٤٧	٣,٢٠٤,٧٨٥	٣,٣٥٨,٦٥٠	٣,٥٣٧,٤٧٨

المصدر : وزارة المالية من واقع الموازنة العامة للدولة .

و ـ دليل اخر على صورة الاسراف والتبديد للطاقات ، ما سبق ذكره من أنشاء أجهزة وهيئات ومراكز ومجالس ولجان وغير ذلك من أنماط التنظيم دون أن يكون لها دور حقيقى أو فعالية مؤثرة . أن هذه الوحدات تستنزف مبالغ طائلة من موارد الدولة لموازنتها دون أن تسهم بشكل ملموس فى تحقيق أى عائد إقتصادى أو أجتماعى له قيمة من ذلك نرى أن بعض أجزاء جهاز الدولة الأدارى فى مصر هى فى حد ذاتها مصدر للاستنزاف الإقتصادى وعامل معوق لجهود التنمية بينما كان القصد منها عكس ذلك .

٤/١ ضعف القابلية للتطور واستيعاب الفكر الجديد :

يمثل الجهاز الادارى للدولة فى مصر أقدم البيروقراطيات فى العالم ، ومن ثم فانه يتسم بدرجة عالية من التمسك بالتقاليد الادارية والعزوف عن التجديد والتطوير . إن التركيب الموضوعى للجهاز الادارى يجعل امكانيات التطوير أو التغيير فيه محدود لدرجة بعيدة مما يسبب كثيراً من اليأس والاحباط لمن يتصدى لتلك المحاولة . ولعل من أهم الأسباب التى تقلل من فرص النجاح فى تغيير جهاز الدولة فى مصر تغييرا جذريا ما يلى :

أ ـ تفتت عملية اتخاذ القرارات فى أمور التطوير والتغيير وضرورة مراجعة جهات مختلفة والحصول على موافقاتها بكل ما يوجد بينها من تناقضات ، فعلى سبيل المثال نجد أن ادخال أى تعديل على كيان تنظيمى فى جهاز الدولة لابد وأن يتم بعد اخذ رأى أو موافقة الجهات الآتية على الأقل :

- الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .
- وزارة الماليـة .
- مجلس الدولـة .
- اللجنة الوزارية المختصة . (انتاج ، أو خدمات)
- اللجنة الوزارية للشئون التشريعية .
- مجلس الوزراء .

وفى حالة استصدار قانون ثمة دورة أخرى لابد من المرور بها وتشمل :

- اللجنة المختصة فى مجلس الشعب .
- مجلس الشعب .

فاذا أخذنا فى الاعتبار أن هذه الجهات جميعا لا تتفق على استراتيجية واضحة للتطوير الادارى ، فان ما بينها من اختلاف فى المفاهيم ينعكس على محاولات التطوير وتكون النتيجة أما وأدها أو اخراجها وقد مسخت وأفرغت من مضامينها الحقيقية .

ب ـ تشابك مختلف وحدات الجهاز الادارى للدولة وتداخل الاجراءات فيما بينها واتصالها جميعا فى النهاية برئاسة مشتركة يجعل من الصعب إحداث تغيير له معنى فى بعض هذه الوحدات دون أن يمس بتأثيراته وحدات أخرى . فاذا كان التغيير المستهدف محققا لمصلحة مادية للعاملين فى الوحدة المطلوب تعديل أوضاعها نجد العاملين فى وحدات اخرى يسارعون بالشكوى والتذمر والمطالبة بنفس الامتيازات حتى ولو لم يكن فى أعمالهم مبرر للحصول عليها .

وتكون النتيجة الخضوع لهذه الضغوط والميل الى تعميم التعديلات على جميع الوحدات الأمر الذى يضعف فاعليتها ويفقدها القدرة على التأثير . لعل أبرز الأمثلة هنا ظاهرة بدل طبيعة العمل والبدلات المهنية التى قصد بها فى أول الأمر أن تكون حوافز لفئات معينة من العاملين مطلوب تشجيعهم حيث تعانى الدولة من عجز فى تخصصاتهم ويصعب الاحتفاظ بهم فى الخدمة العامة بحيث يتخطفهم سوق العمل المحلى والخارجى فى الدول العربية ، ولكن تحولت هذه البدلات الى مقررات موحدة لجميع العاملين وبفئات بسيطة بحيث فقدت معناها كحافز وتساوى الجميع فى الحصول عليها .

جـ ـ عمومية القوانين واللوائح الحاكمة لجهاز الدولة ونمطية القواعد والاجراءات المطبقة فى وحداته تجعلان التغيير فى بعض هذه الوحدات أمراً صعبا ، حيث يتطلب جهدا خارقا لتعديل القانون العام ذاته وليس مجرد قواعد خاصة بوحدة معينة .

إن التقييم الشامل للجهاز الادارى للدولة لابد وأن يعتمد على مؤشرات واقعية عن فاعلية هذا الجهاز وانجازاته ، واذا كان لنا أن نرصد بعضا من تلك المؤشرات فان أهمها فى تصورنا ما يلى :

- قصور وظيفة التخطيط وتباعد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية عن أن تكون أداة حقيقية لتوجيه الاقتصاد القومى والتأثير فى معدلات نموه . بل نستطيع القول أن ما يتحقق للاقتصاد الوطنى من نمو إنما يتم على الرغم من التخطيط . إن القطاعات الأساسية من الاقتصاد القومى لم تكن فى محيط تأثير وزارة التخطيط حتى وقت قريب جدا .

- قصور وظيفة الرقابة والمتابعة وعدم فعالية أساليبها وتضاؤل شأن أجهزتها . وليس الأساس هنا الاهتمام بوجود أجهزة للرقابة من عدمه ، بل الأهم إن فعاليات هذه الأجهزة وقدراتها على التأثير محدودة للغاية .

- تشتت المعلومات وافتقاد التنظيم العلمى للبيانات ، وأساليب التداول والحفظ ، مما يجعل عملية الادارة بكاملها فى جهاز الدولة الادارى تتم فى أغلب الأحيان وهى مفتقدة الضوء الواضح ومعتمدة على بيانات لا تمثل الواقع الصحيح .

- انشغال وظيفة التنظيم والتنمية الادارية وتركز اهتمامها فى معالجة مشكلات العاملين الشخصية بعيدا عن الناحية الموضوعية مما أنتج هيكلا وظيفيا متداعيا غير متوازن أو فعال . وفى محاولات متعددة لاصلاح الجهاز الادارى الحكومى ، فقد اتبعت الدولة أساليب شتى منها التعديل التشريعى فى محاولة لتطور القوانين واللوائح ، وتبسيط الاجراءات أو ما أسمى (بالقضاء على الروتين) ، وفى مرات أخرى أطلق تعبير (الثورة الادارية) على تلك المحاولات . وكذلك أسرفت الدولة فى إنشاء هيئات ومراكز التدريب وتزايد ما ينفق على تدريب العاملين المدنيين بالدولة سنة بعد أخرى . كما اتجهت محاولات الاصلاح مؤخرا الى تجميل وتحسين أماكن العمل والاهتمام بنظافتها واستحداث معدات وآلات متطورة نسبيا . ولكن المحصلة العامة لكل تلك الجهود لا تتعادل مع نفقاتها من جهة أو مع المتوقع منها من جهة أخرى . وفى تصورنا أن أهم أسباب فشل تلك المحاولات الاصلاحية وتواضع نتائجها إنما يتركز فى عدم وجود فلسفة عامة للاصلاح الادارى تستند إلى إعادة صياغة للدور الحقيقى الذى يجب أن يلتزم به جهاز الادارة العامة ولا يتعداه ، كذلك فقد اصطدمت تلك المحاولات الاصلاحية بعقبة أساسية هى القرار السياسى بعدم المساس بمصالح وأوضاع العاملين الشخصية وهو أمر لا يتصور إمكان تحقيقه إذا أردنا تطويرا حقيقيا فى الادارة العامة .

٢ - إدارة القطاع العام

لقد مر القطاع العام بمراحل وتطورات متعددة ، واختلفت الآراء والاجتهادات فى شأنه وتراوحت ما بين دعوة إلى تصفيته وبيعه ، ودعوات إلى دعمه ومساندته ، تتوسطها آراء ترى فيه أساس جيد يحتاج الى الترشيد والتهذيب .

وفى جميع الأحوال فهناك حقائق أساسية تؤكد أن إنجازات القطاع العام كان يمكن أن تكون أكثر كثيرا ، وأن خسائره ومشكلاته كان بالامكان تقليصها لو أن ادارته كانت أفضل . ولاشك أن القطاع العام أداة هامة من أدوات الدولة لإحداث التنمية القومية ومن ثم فقد انعكست مشكلات إدارة التنمية السابق الاشارة اليها على القطاع العام . ومن هنا فإن التحليل السليم يوجب التمييز بين أمرين :

- الادارة على مستوى شركة القطاع العام ذاتها وتتمثل فى مجلس ادارة وهيئة المديرين بكل شركة .
- الادارة الكلية للقطاع العام على مستوى القطاع النوعى وتتمثل حاليا فى مجلس ادارة هيئة القطاع العام ، وكذا ما تمارسه أجهزة الوزارات المختصة من توجيه ورقابة على شركاتها إما مباشرة أو من خلال هيئات القطاع العام التابعة لها .

وبشكل عام نستطيع أن نزعم أن الادارة على مستوى شركة القطاع العام ذاتها وفى المتوسط قد بلغت درجة واضحة من النضج والقدرة الذاتية ، وأن كثيرا من شركات القطاع العام تتوفر لها امكانات ادارية متطورة تتمثل فى المديرين المدربين الاكفاء ، وسياسات ونظم عمل حديثة ، وقواعد معلومات وتقنيات ادارية متطورة فى مجالات التخطيط والمتابعة وما اليها .

ولكن ـ فى رأينا ـ فان مشكلة ادارة القطاع العام على المستوى الكلى هى لب ما يعانى منه هذا القطاع الرئيسى فى البلاد . فقد كان اضطراب التنظيم الهيكلى للقطاع العام ، وتناوب إحداث تنظيمات فوقية متعددة بدءا بالمؤسسات العامة النوعية مرورا بالمجالس العليا للقطاعات وصولا الى هيئات القطاع العام ، وما صاحب هذه التحولات التنظيمية من مناقلات بين الشركات وتداول قيادات متباينة واضطراب فى علاقات الشركات ببعضها البعض من ناحية وبالوزارات والأجهزة المشرفة من ناحية اخرى ـ كان لكل ذلك آثاره السالبة على الشركات .

ونستطيع أن نجمل أهم سلبيات الادارة القومية للقطاع العام ـ إن جاز استخدام مثل هذا التعبير ـ فى الآتى :

- عدم الاستقرار التنظيمى والتشريعى لأوضاع القطاع العام . .

- الالتجاء إلى فرض أشكال وهياكل تنظيمية ـ نمطية على وحدات القطاع العام بغض النظر عن الاختلافات بينها فى طبيعة النشاط والامكانات والموارد المتاحة .

- سيطرة القرار السياسى على أمور القطاع العام . ويتبدى ذلك فى أمور كثيرة أهمها التسعير الجبرى للمنتجات وتحديد هوامش الربح ، تقييد الائتمان ، تحديد الأجور والمكافآت وفرض قرارات زيادة الأجور ومشاكلها على أساس سياسى والتكليف بمهام دون اعتبار المقومات الفنية والقدرات المتاحة للشركات .

- اختيار القيادات الادارية على أسس غير واضحة فى كثير من الأحيان ، وتغليب اعتبارات الولاء والارتباط بالنظام السياسى أكثر من اعتبارات القدرة الادارية والمهارة الفنية .

- تقييد حركة ادارة الشركة فى توسيع نطاق الأعمال بالالتجاء الى سوق المال والبحث عن مصادر لزيادة رأس المال ـ لانحصار الملكية فى الدولة بالنسبة للشركات المختلطة الملكية .

- إهدار المعايير الاقتصادية والادارية السليمة عند تقييم أداء الشركات وتغليب الجوانب والاعتبارت السياسية ، مثلا بعض الشركات خسرت أكثر من نصف رأس المال المدفوع مما يوجب تصفيتها بحكم القانون ومع ذلك ترفض الدولة مثل هذا الاجراء ، وقد أنتجت تلك الادارة القومية المضطربة للقطاع العام مشكلات تعانى منها شركاته وتتركز فى الآتى .

- مشكلة الخلل فى الهياكل التمويلية :
وتتبدى هذه المشكلة فى عجز وقصور رأس المال العامل ، وتضخم المخزون السلعى وتراكم وتشابك الديون ، وعدم التناسب بين مصادر الأموال طويلة الأجل وبين الاستثمارات المقابلة والتضخم فى النفقات الايرادية المؤجلة أو الخسائر المرحلة .

- مشكلة تقادم الأصول والتكنولوجيا :
وتعبر هذه المشكلة عن تآكل الطاقات الانتاجية لشركات القطاع العام وارتفاع تكلفة الانتاج ، ومن ثم ضعف القدرة التنافسية وتدنى هوامش الأرباح .

- مشكلة تضخم المشروعات تحت التنفيذ :

وهى ناشئة عن قصور موارد التمويل وضعف كفاءة التخطيط الاقتصادى للاستثمارات مما يترتب عليه عدم القدرة على وضع المشروعات الجديدة فى التشغيل الاقتصادى خلال فترات زمنية معقولة ، ولكن تطول المدة التى تبقى فى هذه المشروعات تحت التنفيذ معطلة .

- مشكلة الطاقات العاطلة والمعطلة :
وتعانى معظم شركات القطاع العام من هذه المشكلة سواء كانت الطاقات العاطلة مادية (آلات ومعدات) أو بشرية فى شكل أفراد غير مناسبين لاحتياجات العمل سواء من ناحية العدد أو النوعية .

- تزايد مستحقات الشركات قبل الحكومة :
كان من نتيجة عدم التوافق بين الاعتمادات المدرجة فى الباب الثانى أو الثالث بموازنات الجهات الحكومية المستهلكة وبين الخطة المستهدفة للوحدات الانتاجية أو الخدمة عدم صرف مستحقات تلك الوحدات مما أدى الى نقص السيولة بها والاقلال من دوران عملية الانتاج مما ألجأ تلك الوحدات الى الاقتراض من الجهاز المصرفى وتحملها بالفوائد والأعباء المصرفية وأثر بالتالى على ربحية النشاط بالاضافة إلى معاناة الجهاز المصرفى من تزايد أرصدة السحب على المكشوف لوحدات القطاع العام

- المنافسة غير المتكافئة مع شركات الانفتاح :
تواجه شركات القطاع العام منافسة غير متكافئة مع شركات الانفتاح الاقتصادى ترجع أساسا الى ما تتمتع به هذه الشركات من امتيازات مثل الإعفاء من الضرائب خلال الخمس سنوات اللاحقة لبدء الانتاج فضلا عن امكانية الاستفادة من الأعفاءات الجمركية على السلع الاستثمارية ، والى جانب هذا فإن السلع الاستهلاكية التى تتعامل فيها المناطق الحرة والتى أقيمت لتوفير البيئة الصناعية اللازمة لنمو الانتاج أصبحت تشكل عبئا على الانتاج المحلى .

- السياسة السعرية :
تمثل سياسة تحديد الاسعار وتجميدها للمنتجات النهائية لأسباب اجتماعية عبئا أساسيا على شركات القطاع العام إذ يحد من قدرتها على توليد الايرادات المتناسبة مع حجم النشاط والاستثمارات والتكاليف .

- سياسة الأجور والعمالة :

تعانى شركات القطاع العام من خلل العلاقة بين الأجور وبين الانتاج وذلك بسبب سياسة التوظيف السابقة وقصور المشاركة من جانب بعض العاملين ومن المعلوم أنه إذا لم يتحقق توازن بين نمو الأجور ونمو الانتاج فان ذلك ينعكس على معدلات التضخم كما يرتد على العاملين أنفسهم وبالتالى ففى بعض شركات القطاع أصبحت الأجور تلتهم ما يقرب من ٣٠٪ من إجمالى نفقات التشغيل .

- سياسة توزيع الأرباح :

لم يطرأ تعديل جوهرى على القواعد المنظمة لتوزيع الأرباح فى شركات القطاع العام منذ وضعت تشريعاتها الأساسية فى الستينات مع نشأة القطاع العام وتؤدى هذه القواعد إلى ضآلة عائد المساهمة فى تلك الشركات بفارق كبير عن الأوعية الادخارية الأخرى بالاضافة الى توزيعات الأرباح الحتمية التى لا تعود على الشركات (٢٪ بنك ناصر ، ٠,٥٪ خدمات رياضية ، ١٠٪ خدمات مركزية ٥٪ خدمات محلية ، ٥٪ مستندات حكومية ، ١٠٪ حصة الاشراف والادارة) .

وقبل الاستطراد فى عرض تصورنا عن تطوير القطاع العام ، لابد من التأكيد باقتناعنا العلمى بأهمية القطاع العام وضرورة دعم وجودة وتكريس امكانياته لأداء دوره القيادى المستهدف فى ادارة الاقتصاد القومى . وينبع هذا الإقتناع المؤكد لدينا من الأسباب الآتية :

- إن تعاظم الأهداف القومية والتطلع إلى تحقيق معدلات غير عادية من النمو الاقتصادى المتوازن تجعل الاعتماد على القطاع العام القابل للتوجيه من جانب الدولة أمرا ضروريا .

- إن طبيعة شركات الأعمال فى العصر الحديث . وتعقد الخبرة الإدارية وضخامة الاستثمارات اللازمة للاستفادة من التكنولوجيا الادارية المتطورة ، تجعل المشروعات الصغيرة أو الخاصة غير المعتمدة على دعم الدولة تعزف عن الدخول فى مخاطر الأعمال الكبيرة وهى ما نحتاجها بالدرجة الأولى .

إن التداخل والتشابك بين قطاعات الاقتصاد القومى وأجزائه المختلفة ، تجعل من التخطيط القومى الشامل ضرورة لا غنى عنها لضمان التنسيق بين تلك القطاعات ، ومن ثم ضرورة التأكد من ولاء الشركات القائمة على تنفيذ الخطط القومية وإمكان التأثير عليها بما يتوافق وأهداف الدولة وهو مالا يتيسر بسهولة فى حالة القطاع الخارجى .

ضخامة الاستثمارات التى وضعتها الدولة فى القطاع العام وارتباط الجزء الأكبر من القوى العاملة فى مصر بوحداته يجعل من الصعوبة التفكير فى التخلى عن القطاع العام .

إذن لا خلاف على أهمية وحتمية وجود القطاع العام فى مصر . ولكن الخلاف يثور حين نتسائل أى شكل للقطاع العام . وأى علاقة يرتبط بها بالدولة . وهل من المحتم لأن يكون القطاع عاما أن تمتلك الدولة جميع رأس ماله ؟ وهل لابد لشركات القطاع العام أن تتبع الجهاز الحكومى ممثلا فى وزاراته ؟ وهل فى أعماق فلسفة الدولة ما ينص على ضرورة ترأس الوزراء للجمعيات العمومية لشركات القطاع العام التابعة لهم ، وأن يصدروا قرارات تعيين رؤساء مجالس الشركات وأعضائها ؟ وهل لكى يكون لدينا قطاع عام لابد من إصدار حركات تنقلات دورية بين رؤساء الشركات .

- إن حقيقة مشكلات القطاع العام تتبلور فى تصورنا كما يلى : إن الدولة فى محاولتها توجيه سياسات القطاع العام وتحديد مساراته فى خدمة أهداف التنمية الاجتماعية واتساقا مع متطلبات الأوضاع السياسية العامة ، قد فرضت على شركات القطاع العام أوضاعا ادارية وأنماطا تنظيمية لا تتسق مع طبيعة منظمات الأعمال وتجافى متطلبات الحركة وسرعة الاستجابة للمتغيرات وحتمية السرعة والحسم فى اتخاذ القرار وهى السمات الأساسية التى تفرق ادارة الشركات والوحدات الاقتصادية عن ادارة الأجهزة الحكومية .

من جانب آخر ، فان رغبة الدولة فى السيطرة على مسارات القطاع العام من منطق حق الملكية العامة ، قد دفعتها إلى إصطناع أوضاع وآليات غير طبيعية احلتها محل الأليات العادية التى تستمد من الشركات والوحدات الاقتصادية عادة من خلال جهاز السوق أو الثمن على النحو التالى :

- نظام السعر وميكانيكية السوق . . . حل محلها نظام للتسعير الجبرى بقرارات ادارية محملة بالاعتبارات السياسية والاجتماعية .

- نظام الأجور وميكانية سوق العمل . . . حل محلها نظام للتوظيف الاجبارى وتوزيع الخريجين يقوم على أساس تسعير الشهادات وتطبيق قواعد فوقية الاصلاح الوظيفى وعلاج ما أسمى بالرسوب الوظيفى يهدر كل مقومات الكفاءة وعوامل الحفز والتشجيع والتعويض بحسب الأداء وكفاءته .

- نظام السوق وتفاعل الطلب والعرض فى تحديد قيمة السلع والخدمات . . . حل محله نظام متعسف لتحديد القيم بغض النظر عن حالة العرض والطلب كما فى حالة ايجارات العقارات والمساكن ، مما خلق سوقا مصطنعا تحدد فيه قيم العقارات بقيم مبالغ فيها تعوق الطلب ومن ثم من تدفق الاستثمار العقارى .

- نظم المهن الحرة تتفاعل فى السوق كالمحاماة والمحاسبة والمراجعة . . . حل محلها نظام بيروقراطى لادارات الشئون القانونية ومراقبة الحسابات . وقد ساعد على تكثيف أثر هذه الأوضاع المصطنعة ما نصت عليه قوانين شركات القطاع العام المتتالية فى منع قيد وبالتالى تداول أسهم شركات القطاع العام فى سوق الأوراق المالية ، ومن ثم أغلاق مصدر هام للتمويل الرأسمالى من مدخرات المواطنين وحجب أداة هامة لتقييم كفاءة الشركات من خلال تحديد قيم الأسهم وحساب مدى الأقبال على التعامل فيها فى السوق المالية .

كذلك فقد أفرزت قوانين القطاع العام تكوينات وتشكيلات مصطنعة تحت مسميات مجلس الادارة والجمعية العامة وهى فى الحقيقة مفتقدة تماما لمضمون هذه التشكيلات ولا تكاد تحمل منها سوى اسمها .

وإن لب مشكلة ادارة القطاع العام يكمن فى خلط الملكية العامة بأسس الادارة السليمة للوحدات الاقتصادية وتداخل واختلاط المعايير السياسية الاجتماعية من جانب ، بالمعايير الاقتصادية والادارية من جانب آخر .

ولعلنا لا نستطيع إكمال عرض قضية ادارة القطاع العام دون أن نلقى ضوءا سريعا على وضع غريب أفرزته القيود المفروضة على شركات القطاع العام من جانب والتسهيلات النسبية الممنوحة لشركات القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ من جانب آخر . وذلك الوضع يتمثل فى الشركات المشتركة التى تسابقت شركات القطاع العام فى تكوينها مع شركاء عرب أو أجانب وأوضحت الدراسة المستفيضة لها ما يلى :

أن الأسس التى تقوم عليها المشروعات المشتركة بين القطاع العام والشركاء الأجانب لا تتفق فى الغالب مع الأسس العامة المقبولة للمشروعات المشتركة من حيث توفير رؤوس أموال ضخمة لا تتوفر للقطاع العام أو نقل تكنولوجيا متطورة ، أو فتح أسواق جديدة للتصدير .

- إن الشركاء الأجانب يحصلون على عائدات استثمارات هائلة تراكمت فى القطاع العام على مر السنين ، وذلك مقابل مساهمات ضئيلة من جانبهم .

- إن قيام المشروعات المشتركة أدى فى أغلب الأحيان إلى الأضرار بشركات القطاع العام الأصلية التى ساهمت فى إنشاءها وخلقت لها متاعب مالية وعمالية وتسويقية .

- كذلك فرضت المشروعات المشتركة أوضاعا غريبة منها اشتراط عدم قيام مشروعات مشتركة منافسة أو اشتراط سيطرة الشريك الأجنبى على الادارة .

خلاصة القول ، إن الرغبة فى التحرر من قيود قوانين القطاع العام هى السبب الرئيسى الذى يمكن قبوله كمبرر لقيام المشروعات المشتركة .

ثانيا : التنمية فى مصر :

١ - مفهوم التنمية :

نحن نرى أن التنمية يمكن التعبير عنها فى الآتى :

* إحداث تغيير متصاعد فى شتى نواحى الحياة للانتقال من وضع سائد إلى أوضاع أحسن وأفضل كما ونوعاً .
* ضرورة أن يكون التغيير مخططا بحيث تحسب معدلات التصاعد والتحسن الكمى والنوعى فى المجالات موضع التغيير ، وبالتالى يمكن متابعة وتقييم ما يتم إحداثه من تغيير من جانب ، ولضمان السيطرة على معدلات التغيير فى الحدود المرغوبة فقط من جانب آخر .
* ضرورة أن يكون التغيير شاملا لكافة العناصر ذات التأثير على المجال المطلوب تغييره ، وأن يكون تغيير تلك العناصر بمعدلات وتوقيتات متجانسة لضمان وإحداث الآثار المستقلة والمتراكبة للوصول الى المستويات الجديدة حسب الأهداف المخططة .

• ضرورة توفير مستلزمات ومتطلبات إحداث التغيير والسيطرة على تلك المدخلات المستخدمة لإحداث التغيير (كمية وقيمة) بحيث لا تتجاوز فى كمياتها وقيمتها القيمة الكلية الناتجة كأثر لإحداث التغيير .

• ضرورة توقيت عملية التغيير بما يعكس توفر مستلزماته من ناحية ، ومن ناحية اخرى ما يحقق الإفادة من آثار التغيير حين الحاجة اليها واستثمارها لإحداث مزيد من التغييرات على مستويات أعلى .

يفهم من ذلك ان عملية التنمية تستلزم وضـــوح ما يلـــى

أ ـ أهداف التنمية : « مستويات وانواع التغيير المرغوبة »

ب ـ مجالات التنمية : « مناحى الحياة المطلوب تغييرها »

جـ ـ معدلات التنمية : « درجة واتجاه التغيير كما ونوعا فى وحدة الزمن المحددة »

د ـ وسائل التنمية : (أدوات التنمية) « تجميع المدخرات الوطنية ، واستقطاب رؤوس الأموال الأجنبية ، الاقتراض من الخارج ، استيراد التكنولوجيا المتطورة » الأدوات الطبيعية أو الادوات المصطنعة .

هـ ـ ادارة التنمية : « وضع خطط التنمية ، تدبير مستلزمات التنمية ، الاشراف والتوجيه لتنفيذ مشروعات التنمية ، متابعة الانجاز وتقييمه »

و ـ تنفيذ التنمية : ←
- مبادرات الافراد ← القطاع الخاص
- مبادرات حكومية ← القطاع العام
- مبادرات مشتركة ← القطاع المشترك

٢ ـ ملاحظات حول سياسات التنمية فى الواقع المصرى :

* بالنسبة لأهداف التنمية لم يكن هناك اتفاق أو وضوح قاطع فيما تستهدفه سياسات التنمية « هل مضاعفة الدخل فى عشر سنوات ؟ هل إحلال الانتاج المحلى محل الواردات ، هل التوسع فى الصناعات لأغراض التصدير . . . ؟ إن تضارب الأهداف كان واضحاً على طول مسيرة التنمية المصرية .

* مجالات التنمية أيضا لم تكن محل اتفاق نتيجة دراسة وتحليل ، بل أهملت قطاعات الخدمات ثم حدث نحو التركيز على القطاعات السلعية ، وداخل القطاعات السلعية أهملت الزراعة من أجل التصنيع ، والآن حدث تحول نحو الزراعة .

* معدلات التنمية لم تكن أبدا محل اتفاق . . معدل نمو ٧٪ أو ٨٪ . . ؟ **تضاربت وسائل التنمية أيضا** ، ويتضح ذلك من الاسئلة التالية :
* محاولة تشجيع رؤوس الأموال الأجنبية والعربية . . .
فى نفس الوقت ازعاج وتهجير رؤوس الأموال الوطنية وتحويلات المصريين فى الخارج .

* التوسع فى الاقتراض من الخارج فى ذات الوقت الذى استخدمت سياسات أدت الى تجميد أو عدم رفع سعر الفائدة على المدخرات الوطنية بنسب تشجع على تدفق المدخرات .

* رفع سعر الفائدة على الودائع بنسب أعلى كثيرا من العوائد التى تحققها مجالات الاستثمار الصناعى والزراعى « الانتاجى عموما » ، مما جعل المدخرين يعزفون عن استثمار أموالهم فى مجالات الصناعة والزراعة وهى الأهم للاقتصاد القومى .

* تجفيف البحيرات لزيادة الرقعة الزراعية فى ذات الوقت الذى استمر . تجريف الأرض الزراعية ، واستخدام الأرض الزراعية فى اقامة الصوب الزراعية ، أو انشاء المزارع السمكية .

* استصلاح الصحراء لزيادة الانتاج الزراعى بدلا من الأرض المجرفة .

ومن ناحية اخرى اختارت سياسة التنمية فى مصر وسائل وأدوات مصطنعة وعملت على عزل قطاعات ومشروعات التنمية عن عوامل التأثير الطبيعية « المؤثرات المتفاعلة فى الأوضاع الطبيعية والتى تخدم أهدافا تخطيطية ورقابية فى ذات الوقت » .

والحقيقة إن ادارة التنمية غير موجودة بشكل واضح ، ونستطيع القول بأن أضعف حلقات هذا الموضوع هو افتقاد الادارة الواعية للتنمية .

ومن المسئول وبالتالى من صاحب السلطة والقرار فى ادارة التنمية ؟

- هل وزارة التخطيط ؟
- هل الوزارات المعنية كل فى اختصاصها ؟
- هل بنك الاستثمار القومى ؟

سؤال كبير . . . الاجابة عنه معروفة ـ لا أحد على سبيل القطع .

* اذا كانت وزارة التخطيط هى المسئولة وصاحب القرار . . . .

كيف يتأتى أن عددا من أكثر المشروعات إثارة للجدل لم تكن مدرجة فى خطة التنمية

* مشروع الصالحية .
* مشروع السيارات المصرية (جنرال موتورز) .
* وقديما مشروعات مجمع العامرية للغزل والنسيج .
* مشاريع الصوبات الزراعية .

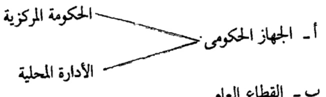
* اذا كانت الوزارات المعنية هى صاحبة القرار والمسئولية بالتالى :

فكيف يجوز أن تكبل بقوانين ولوائح وقرارات تحد من حرية الحركة وتجعل أمورها فى أيدى خارجة عنها .

* ما يدور الآن من جدل حول الجامعة الأهلية أو الجامعة التكنولوجية . . هل المجلس الأعلى للجامعات له رأى فى هذا ؟

* مشروع بدأ وتمت مرحلته الأولى وتقف جهات لا صلة لها لمنع المرحلة الثانية « ميناء دمياط » بحجة عدم الحاجة الى موانى جديدة ، وفى نفس الوقت تجرى أعمال لتطوير ميناء بورسعيد وانشاء ميناء جديد هناك .

* وقد اختارت سياسة التنمية فى مصر اختيارا واضحا هو أن تنفذ التنمية بواسطة الدولة ممثلة فى :



ب - القطاع العام

* كما اختارت سياسة التنمية فى مصر لسنوات طويلة أن تحارب القطاع الخاص وتعادى المبادرات الفردية وتكبل الحوافز الشخصية فى كافة الميادين (سعلية وخدمية) .

ماذا فعلت سياسة التنمية بالتنمية ؟

١ - خلقت جهاز حكومى مركزى أقل ما يقال فيه أنه أهم معوق للتنمية . . .
ديوان الموظفين ← تحول الى ← جهاز مركزى للتنظيم والادارة
مصلحة الاحصاء ← تحولت الى ← جهاز مركزى للتعبئة العامة والاحصاء
ديوان المحاسبة ← تحول الى ← جهاز مركزى للمحاسبات

٢ - هيكل متداخل من القوانين واللوائح وتعديلاتها بحيث أصبحت تجارة طبع وتوزيع القوانين من الأعمال الرائجة .

٣ - جيوش من الموظفين غير المنتجين تلتهم أجورهم ومكافآتهم ١/٢ الموازنة العامة أو يزيد .

٤ - جيش من الهيئات العامة والأجهزة المركزية والمجالس العليا والمراكز . . . لا نهاية لها كل منها يحاول اثبات وجوده بتعطيل أحد جوانب العملية الانتاجية « أو عملية التنمية » .

٥ - قطاع عام يعانى من مشكلات مزمنة .

٦ - قطاع خاص طفيلى انتهز ما يسمى بالانفتاح ولا يعول عليه برع فى تجارة العملة ، تهريب الأموال والاستيراد غير المخطط أو الواعى . . .

٧ - قطاع خاص جاد يحاول ولا يستطيع ومع ذلك تفاجئه الدولة بأن عليه أن يحقق ٥٠ ٪ من استثمارات الخطة الخمسية القادمة « حوالى ٢٢,٥ مليار أو ما يقرب من كل الاستثمارات فى الخطة الخمسية السابقة التى قامت بها الدولة .

ثالثا : نحو استراتيجية لتطوير الادارة من أجل التنمية :

- مفهوم الاستراتيجية :

إن الاستراتيجية هى العمل المخطط القائم على البحث والدراسة من اجل الكشف عن أفضل السبل لاستخدام الموارد والامكانيات المتاحة ، والتغلب على الصعوبات والمعوقات المحيطة وذلك لتأمين الوصول الى الهدف المحدد .

إن وضع الاستراتيجية معناه اختيار الأسلوب الذى يضمن الإفادة من الطاقات والموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المرغوبة أخذا فى الاعتبار أنواع المعوقات والظروف السائدة فى المجتمع .

وبذلك نستطيع تحديد أهم عناصر الاستراتيجية وهى :

* وضوح الهدف .

* تحديد الموارد والامكانيات التى يسيطر عليها صانع الاستراتيجية .

* تحديد المتغيرات والمعوقات التى تعترض تحقيق الهدف والتى تخرج عن نطاق سيطرة صانع الاستراتيجية .

* اتخاذ القرار أو القدرة على الاختيار والمفاضلة بين البدائل المختلفة .

وبالتطبيق على الادارة فإن وضع استراتيجية للتطوير الادارى يعنى ضرورة استكمال العناصر السابقة بحيث تكون الأهداف المرغوبة من التطوير واضحة ومحددة ومتفقا عليها الأمر الذى يسهم فى توضيح متطلبات التنفيذ وأسس المفاضلة بين البدائل ، وكذلك لابد من حصر لتحديد الامكانيات التى يمكن استخدامها فى تحقيق التطوير الادارى ومدى السيطرة المحتملة عليها من جانب ، والمعوقات والمتغيرات التى تعترض استخدامها من

جانب آخر ، وفى ضوء الدراسة يمكن تحديد الأساليب أو المداخل المختلفة للعمل من أجل تحقيق أهداف التطوير باستخدام ما هو متاح من مواجهة المصاعب والمعوقات المحتملة ، ومن ثم يمكن اتخاذ القرارات فى شأن أفضل الأساليب الممكنة على أساس مدى فاعلية كل بديل وما يمكن أن يتحقق عنه من آثار جانبية ، أى أن الأساس فى الاختيار هو المقارنة بين العائد المحتمل لكل أسلوب بديل من ناحية ، وبين التضحيات أو النفقات المترتبة عليه من ناحية أخرى .

كذلك فان بناء استراتيجية ما ، انما يعتمد بدرجة واضحة على المناخ الفكرى العام فى المجتمع والفلسفة الاقتصادية والاجتماعية السائدة ، لذلك فإن استراتيجية التطوير الادارى لابد وأن تعكس بالضرورة المفاهيم الرئيسية والملامح الأساسية للنظام الاقتصادى والاجتماعى السائد والمستهدف .

ـ استراتيجية التطوير الادارى :

فى اطار التحديد السابق لماهية الاستراتيجية وعناصرها تتبلور الاستراتيجية المقترحة للتطوير الادارى فى مصر على النحو التالى :

** إن التطوير الادارى المستهدف هو إحداث تغييرات جذرية فى الأوضاع والأساليب والمفاهيم الادارية وفى كل ما يرتبط بها ويتفاعل معها من عوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية ، ومن ثم فإن التطوير ليس مجرد تحسينات فى التقنية الادارية بقدر ما هو تغييرات فى فلسفة ومناخ الادارة المصرية .

** إن المنطق الحقيقى للتطوير الادارى هو تحطيم القيود التى تحد من حركة التفاعل الطبيعى بين المتغيرات ذات العلاقة بالادارة ، وإطلاق قوى الضغط الطبيعية لتمارس تفاعلاتها المنطقية تحكمها فى ذلك وتوجهها المعايير الاقتصادية والادارية العلمية فى إطار من الأهداف والسياسات والخطط القومية التى توفر عنصر الضبط والتحكم الرشيد فى مسار الاقتصاد القومى وفاء للمصلحة القومية الشاملة ، إن التطوير بمعنى أوضح هو الالتزام بأنماط التنظيم والادارة التى تسمح بحرية الحركة لقوى الانتاج وطاقات العمل الوطنى فى خدمة الأهداف القومية متحرره من الأشكال والضوابط والنظم المصطنعة التى قصد بها فى مرحلة الانغلاق والتفكير التقليدى أن تكون بديلا لعناصر الضبط والتوجيه الطبيعية .

** إن فعالية التطوير الادارى تتعاظم بقدر تركيزها على المتغيرات الأساسية المسببة للمشكلات الادارية ومن ثم يجب أن تكون المتغيرات التى سيشملها التغيير على درجة عالية من الأهمية والتأثير فى مختلف أبعاد المجتمع الادارى المصرى بحيث تنعكس آثار التغيير فيها على باقى مكونات الجهاز الادارى ، إن المنطق هو الاختيار العلمى لمحاور ارتكاز تتجه اليها جهود التطوير بالتغيير المخطط ومن ثم تنطلق آثارها الايجابية لتشمل محاور أخرى ويعم تأثيرها مختلف جوانب النظام الادارى .

** إن التطوير الادارى ليس هدفا فى ذاته ، لكنه وسيلة تسهم فى تحقيق الأهداف الآتية :

- تكريس الانفتاح الشامل فى أبعاده الفكرية والادارية والاقتصادية وصولا لمستويات متعالية من الإنماء القومى المتكامل .
- ترشيد استخدام المواد القومية المتاحة والمحتملة وتعظيم المعدلات للكفاءة والفعالية والانتاجية .
- تحقيق الرفاهية الاقتصادية من خلال تعظيم عائد وسائل الانتاج المملوكة للدولة وتحويل المساهمات الفردية الى قوى مساعده للانتاج القومى .
- تعميق الديمقراطية وتوسيع نطاق المشاركة الجماهيرية فى اتخاذ القرارات والرقابة وتحمل المسئولية القومية عن وحدات الانتاج والخدمات .
- تكريس مفاهيم اللامركزية وتدعيم التنظيم القطاعى والتخطيط الاقليمى بما يحقق تحويل الدولة الى مجموعة من الكيانات الاقتصادية والادارية المتكاملة .

. . الهيئات العامة :

تتجه جهود التطوير فى مجال الهيئات العامة إلى تصحيح أوضاعها التنظيمية وتنقية نمط الهيئة العامة من كل الوحدات التى لا تتناسب مع طبيعة أعمالها .

وبالتحديد فان التغييرات المستهدفة فى مجال الهيئات العامة تتلخص فيما يلى :

- الغاء الهيئات العامة التى تقوم بأعمال تشابه أو تداخل مع اختصاصات تقسيمات الحكومية المركزية ، أو تكرر انشطة تقوم بها بعض هذه التقسيمات الحكومية ، أو لا يوجد ما يبرر استقلالها عن الاطار الحكومى المركزى .

تحويل الهيئات العامة التى تمارس أنشطة اقتصادية بانتاج سلع أو خدمات إلى شركات حيث أن نمط الشركة هو الأفضل .

. تدعيم الهيئات العامة التى تقوم على ادارة مرافق لها صفة القومية ولا يقبل فيها منطق الشركات ويقصد بالتدعيم هنا تحرير ادارتها وتحويلها الى هيئات مستقلة ماليا واداريا ومعاملتها وفقا لمنطق الادارة الأقتصادية السليمة باعتبارها وحدات انتاجية ، ويتطلب هذا الأمر تطوير قانون الهيئات العامة تطويرا جذريا .

التنظيم الحكومى :

وهو من المحاور التى استهلكت الجانب الأكبر من جهود الاصلاح الادارى سابقا ولا يزال يمثل تحديا حقيقيا يجب مواجهته . وبمنطق التركيز على المتغيرات ذات التأثير الأعظم ، فان الاستراتيجية المقترحة تتجه الى إحداث التغييرات الآتية فى الجهاز الحكومى :

- دفع حركة نقل اختصاصات الوزارات المركزية الى المحليات بمستويات متصاعدة وفقا لخطة موضوعية وتوقيتات تراعى ظروف المحليات وقدراتها على استيعاب الوظائف الجديدة من ناحية والأفراد واحتياجاتهم المعيشية من ناحية أخرى .

- إعادة تنظيم الجهاز الحكومى المركزى فى ضوء رؤية موضوعية لدوره الجديد وأخذ فى الاعتبار التطوير السابق شرحه للقطاع العام .

- إعادة توطين الوزارات المركزية جغرافيا بحيث تتواجد الوزارة فى أنسب مكان يتوافق واختصاصاتها وليس بالضرورة فى القاهرة .

- تصفية التنظيمات الحكومية الفوقية المتمثلة فى المجالس العليا المختلفة وتركيزها ضمن اطار موضوعى لوظيفة التخطيط والمتابعة مع الربط فى ذلك بين المستويين المركزى والاقليمى .

- وضع ضوابط حاكمة وحاسمة للتضخم الوظيفى فى الجهاز الادارى المركزى والعمل على إعادة توزيع القوى العاملة بما يتوافق واحتياجات التشغيل الحقيقية .

- وضع ضوابط حاكمة وحاسمة للانفاق فى الجهاز الادارى المركزى وترشيد أسلوب إعداد الموازنات وتنفيذ البرامج الجارية والاستثمارية .

- تطوير نظم العمل الأساسية فى المجالات المالية والادارية المختلفة .

. . الحكم المحلى :

ويتجه التطوير الى تدعيم منطق الحكم المحلى وتهيئة المناخ الملائم لزيادة فعالية الأجهزة المحلية وذلك من خلال التركيز على ما يلى :

- التقسيم الاقليمى للبلاد وانشاء الأقاليم الاقتصادية المتكاملة واتخاذها أساسا للتخطيط الاقليمى المتكامل والمتوازن ، ومن ثم تغيير أسلوب التخطيط القومى لتصبح الخطة القومى انعكاسا لاحتياجات وامكانيات الأقاليم الاقتصادية بدلاً من أن تكون تجميعا لمشروعات انمائية متفرقة .

- دعم الديمقراطية الادارية بالمحليات وذلك باشراك المنتفعين بالخدمات فى ادارة الوحدات القائمة على تقديمها واشراكهم ايضا فى تحمل مسئوليتها والرقابة على تصرفاتها من خلال اتاحة فرص التمليك ونشر مبدأ ملكية الشعب لوسائل الخدمات والمرافق المختلفة فى المحليات .

توفير الخدمات المركزية للمحليات فى مجالات اعداد الأفراد وتطوير نظم العمل .

نظام التخطيط والمتابعة والمعلومات :

تتجه جهود التطوير الى بناء نظم متكاملة للتخطيط والمتابعة والمعلومات على المستوى القومى تتصل بها نظم مماثلة على المستويين القطاعى والاقليمى . إن تحقيق التطوير الادارى لن يتم فقط بالتغيرات الهيكلية أو التشريعية لكنه يتوقف أيضا على توفر القدرة التخطيطية ودقة المتابعة وفاعليتها وتوافر المعلومات الصحيحة فى الوقت المناسب .

والأساس فى هذا المحور هو ترشيد المتاح من أجهزة التخطيط والمتابعة والمعلومات وتطوير أعمالها بما يحقق المستهدف دون الالتجاء الى استحداث أجهزة جديدة .

القوى البشرية :

وهم دعامة العمل ومصدر الكفاءة الحقيقية . وقد كانت شئون الأفراد ونظم التوظف وأساليب معاملة القوى العاملة هى دائما من المنعطفات الرئيسية التى تحطمت عليها جهود سابقة للاصلاح أو التطوير . ففى هذا الميدان اختلطت دائما المعايير الادارية الاقتصادية السليمة بالاعتبارات الاجتماعية والانسانية المجردة وخضعت جميعا لما يسمى (بالاعتبارات السياسية) وقد أفرزت هذه التداخلات والتأثيرات موقفا صعبا يتمثل فى تضخم وظيفى واضح فى الجهاز الادارى بالدولة خاصة فى الوظائف الدنيا غير المنتجة ، والتزام بتشغيل الخريجين واجراءات مصطنعة متكررة لاصلاح الظروف الاقتصادية للعاملين بتطبيق قوانين الرسوب والاصلاح الوظيفى وأكثر من ذلك فقد تعطلت الى حد كبير القدرة على العقاب والردع ومن ثم انتشرت مظاهر التسيب والانحراف .

لذلك فإن تقويم الدعامة البشرية للعمل يعتبر محورا حيويا لنجاح التطوير الادارى - لا نبالغ اذا اعتبرناه (المحور الحقيقى) . وهنا لابد من مواجهة التحديات الآتية بكل الحسم : -

- الغاء أسلوب التوزيع الجغرافى للخريجين على وزارات وهيئات الدولة والالتزام بالمنطق الادارى السليم فى تحديد الاحتياجات الوظيفية وتخطيط مصادر القوى العاملة وتطبيق نظم الاختيار العلمية مع تحميل الادارة المختصة بكل المسئولية فى عملية الاختيار ومن ثم منحها صلاحية اتخاذ القرار .

- تطبيق نظام جرىء للتقاعد المبكر يمكن من خلاله تخليص الجهاز الادارى للدولة (المركزى والمحلى) من العمالة الزائدة خاصة فى الوظائف العليا والمتوسطة مع عدم الاضرار بالحقوق الاقتصادية للعاملين .

- تصفية العمالة الزائدة فى أعمال الخدمة المعاونة والوظائف غير المنتجة ووضع نظم قومية عادة التدريب كساب هؤلاء الأفراد المهارات اللازمة لسوق العمل .

- تعديل التشريع بحيث يكون للسلطة الادارية المختصة حق توقيع الجزاءات الرادعة مع توفير ضمانات التظلم للأفراد .

- إطلاق نظم الحوافز الايجابية وربطها بالانتاجية .

- الامتناع عن أسلوب مد الخدمة بعد الاحالة للتقاعد والتعيين فى وظائف مستشارين بعد اقصاء الفرد عن موقع ثبت فشله فيه .

. . **وسائل التطوير الادارى : -**

تعتمد الاستراتيجية المقترحة الوسائل الرئيسية الآتية : -

- التغيير الهيكلى للوحدات الادارية بكل أبعاده المحتملة من التوسع والانكماش والدمج والالغاء أو نقل التبعية .

- التطوير التشريعى بكل ما يحتمله من إصدار تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات قائمة أو تطوير فى القرارات والتعليمات .

- التغيير الاجرائى لتبسيط الاجراءات وتعديل مسار الخطوات التنفيذية للمعاملات المختلفة .

- التغيير فى الأفراد سواء على مستوى القيادات أو المستويات التنفيذية المختلفة بكل أبعاده المحتملة سواء بالنقل أو انهاء الخدمة أو باعادة التدريب أو بتقديم المكافآت والحوافز .

إن التغيير البشرى يستهدف تطوير أنماط السلوك للعاملين فى الحقل الادارى للدولة وهذا يستلزم استخدام الحوافز الايجابية والسلبية وإحكام الرقابة والحسم فى المكافأة عند الاجادة والعقاب عند الخطأ والانحراف .

- التغيير المادى بما يتضمنه من تحسين الامكانات المتاحة للعمل وتطوير الأبنية والمعدات وتغيير المواقع المكانية وتعديل أوقات العمل .

الباب الثالث

الوظائف الرئيسية

للادارة العامة

الفصل التاسع : التخطيط القومى الشامل .

الفصل العاشر : الرقابة وتقييم الأداء .

الفصل الحادى عشر : ادارة المال العام .

الفصل الثانى عشر : ادارة الوظيفة العامة .

الفصل الثالث عشر : ادارة نظم المعلومات القومية .

مقـــدمة :

تتولى الادارة العامة فى المجتمع الحديث وظائف هامة تعم آثارها قطاعات الدولة وتصـل بتـأثـيرها الى كل مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وبقدر كفاءة وحدات الادارة العامة فى أداء وظائفها الرئيسية كلما كانت معدلات الانجاز أعلى فى تحقيق التنمية الاقتصـادية والاجتـماعية ، ومن ثم كلما أصبحت مستويات الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية أفضل لجموع المواطنين .

ومن المفيد عند تحليل وظائف الادارة العامة أن نتبين الاتصال والعلاقة بين مستويات تأدية الوظيفة . فالادارة العامة تعنى بالمستوى القومى من خلال أنشطة الحكومة المركزية ، كما تعنى بالمستـوى الاقليمى والمحـلى من خلال أنشـطة المحليات ، وتصل بتأثيرها الى مستوى الوحدات الانتاجية والخدمية المتخصصة فى خلال جهود وأنشطة وحدات القطاع العام .

وسوف نعرض فى هذا الباب لبعض الوظائف الأساسية التى تمارسها وحدات الادارة العامة بالتركيز على ما تقوم به الحكومة المركزية ومع التطبيق على الأوضاع المصرية .

الفصل التاسع
التخطيط القومى الشامل

أولا - المفهوم العلمى للتخطيط .

ثانيا - الاطار التشريعى للتخطيط فى مصر .

- مبادىء اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها .
- ملاحظات أساسية عن فعالية التخطيط القومى فى مصر
- المعالم الرئيسية للخطة الخمسية ١٩٨٧ - ١٩٩٢ .

ثالثا - الاطار العام للخطة القومية .

- أهداف الخطة .
- تقديرات الانتاج والناتج .
- حجم قوة العمل والعمالة .
- تقديرات الدخول والاستهلاك .
- تقديرات الصادرات والواردات .
- الاستخدامات الاستثمارية .

رابعا - بنك الاستثمار القومى .

خامسا - التوازن العام للاقتصاد القومى

الفصل التاسع

التخطيط القومى الشامل

اهتمت الدولة فى مصر بالتخطيط القومى الشامل باعتباره المدخل العلمى الطبيعى لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمعدلات سريعة ومتواثبة تعوض ما تعرضت له البلاد من تخلف اقتصادى ومشكلات اجتماعية تراكمت فى سنوات ما قبل ثورة **١٩٥٢** . وسوف نعرض فى هذا الفصل للموضوعات التالية :

أولا - المفهوم العلمى للتخطيط :

يمكن تعريف التخطيط بأنه « تحديد الأهداف التى تسعى الدولة الى تحقيقها ورسم الخطط والبرامج الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف أخذا فى الاعتبار الامكانيات والقيود التى تفرضها ظروف الدولة والمناخ العام السائد محليا ودوليا » .

من ذلك نرى أن التخطيط عملية شاملة ومستمرة تعتمد على توفر رؤية سياسية واضحة لأهداف المجتمع وقيمه وأولوياته ، كما تعتمد على تدفق منتظم من البيانات والمعلومات التى تصف بدقة الامكانيات والطاقات المتاحة للمجتمع من جانب ، والقيود أو المعوقات التى تعترضه من جانب آخر .

ويمكن تصوير عملية التخطيط فى شكل دورة متجددة على النحو التالى :

- تحديد الأهداف القومية .
- اعداد التقديرات والتنبؤات المستقبلة عن مختلف العناصر والمتغيرات المؤثرة على مستوى تحقيق الأهداف القومية ، سواء كانت متغيرات اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية .
- تحديد الأنشطة والمهام اللازمة للانتقال بالمجتمع من الموقف السائد الى المستوى

المستهدف اقتصاديا واجتماعيا ، ورسم السياسات والبرامج الواجب الالتزام بها فى أداء تلك الأنشطة .

- ترتيب أولويات الأنشطة وتوقيتاتها أخذا فى الاعتبار التداخل والتكامل بينها والعلاقات المتبادلة .
- تحديد الامكانات والاستثمارات ومختلف الموارد اللازمة لتنفيذ الأنشطة والعمل على تدبيرها سواء من مصادر محلية أو أجنبية بطرق الاقتراض أو الحصول على المعونات .
- توقع المشكلات والمعوقات التى قد تعترض تنفيذ الأنشطة وتحقيق الأهداف ، وتضمين الخطة الضمانات المناسبة لتلافى آثار تلك المعوقات (مثل مشكلة نقص العملات الأجنبية اللازمة لتمويل مشروعات التنمية) .
- اعداد الخطة المتكاملة التى تحقق التوازن بين الموارد القومية واستخداماتها فى مختلف المجالات بحسب الأولويات المقررة .

ثانيا - الاطار التشريعى للتخطيط فى مصر :

تبلور اهتمام الدولة فى مصر بقضية التخطيط القومى فى صدور قانون خاص يحدد أسلوب اعداد الخطة العامة ومتابعة تنفيذها . ويقوم على هذه المسئولية أساسا وزارة التخطيط وهى احدى وحدات الحكومة المركزية وتتصل بباقى وحدات الادارة العامة من خلال ادارات التخطيط والمتابعة فى مختلف الوزارات والهيئات العامة والمحافظات وشركات القطاع العام ، اذ تعتبر تلك الأجهزة التخطيطية بمثابة قنوات تنساب خلالها المعلومات عن مشروعات التنمية ومطالبها من هذه الخطة وتوجيهات تنفيذها لتنتقل عبر ذات القنوات الى الوحدات المسئولة عن تنفيذها .

ونعرض فيما يلى مبادىء اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها طبقا للقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ :

مبادىء اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها :

يهدف التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى جمهورية مصر العربية الى رفع مستوى المعيشة وتذويب الفوارق بين الطبقات عن طريق زيادة الدخل القومى وتوسيع نطاق الخدمات وصولا الى مجتمع الكفاية والعدل وتقوم الخطة القومية الشاملة على عدد من

المبادىء تستهدف استخدام جميع الموارد الوطنية بواسطة القطاعين العام والخاص بما يكفل خلق أقاليم اقتصادية الى جانب الوحدات الادارية المحلية ، وذلك فى اطار خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تكون أساساً لخطط سنوية أكثر تفصيلا وبما يوفر عنصرى المرونة والتطوير .

● أقسام الخطة ومكوناتها :

يراعى عند اعداد الخطة تقدير ما يلى :

- الانتاج القومى كما وقيمة ومستلزمات تحقيقه والدخل القومى الناتج عنه ومكوناته .
- حجم قوة العمل والعمالة .
- اجمالى حجم الاستخدامات الاستثمارية .
- معدل نمو المدخرات المحلية المتاحة للاستثمار .
- الصادرات والواردات كما وقيمة .

ويجب ان تراعى الخطة امكانيات التناسق والتعاون مع العالم الخارجى

● اجراءات وضع الخطة واقرارها :

- يتم تجميع الخطط المقترحة من الوحدات المختلفة بالدولة وتتولى وزارة التخطيط اعداد مشروع الاطار العام لخطة التنمية الطويلة والمتوسطة الأجل فى ضوء الأهداف العامة للدولة ويعرض هذا المشروع على الجهات المحددة بالقانون ثم يحال الى مجلس الشعب لاقراره وتصدر بقانون .
- يعرض مشروع الخطة السنوية مع مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الوزراء تمهيداً لاحالته الى مجلس الشعب قبل ابتداء السنة المالية بشهرين لاقراره وتصدر بقانون .

● تنفيذ الخطة ومتابعتها :

- تلتزم جهات التنفيذ بالاطار المعتمد للخطة السنوية وأهدافها والوسائل المحددة بها كما تقوم باعداد مشروعات القوانين والقرارات التي ستصدرها فى نطاق هذا الاطار

وتقدم الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة المركزية والوحدات الاقليمية الى وزير التخطيط تقريراً دورياً كل ثلاثة شهور وكذلك كل سنة متضمنا سير العمل فى تنفيذ الخطة بما فى ذلك نشاط القطاع الخاص الذى يرتبط باختصاصاتها ويقدم وزير التخطيط تقرير المتابعة السنوى الى مجلس الشعب بعد اعتماده من مجلس الوزراء .

- لوزير التخطيط - بعد موافقة اللجنة الوزارية المخصصة - اعادة النظر فى الخطوات التنفيذية للخطة السنوية تبعا لتغير الظروف الداخلية والخارجية وبما لا يخل بالاطار العام للخطة .

● مستويات التخطيط :

تقوم وزارة التخطيط بعملية التخطيط المركزى ويعاونها فى ذلك وحدات محددة بالقانون على المستوى المركزى للقطاعات والأنشطة الاقتصادية وعلى المستوى الاقليمى وعلى المستوى المحلى .

ملاحظات على نظام التخطيط فى مصر :

ان دراسة القانون المنظم للخطة مع الأخذ فى الاعتبار ظروف الواقع العملى تجعلنا نحدد النقاط الآتية باعتبارها تساؤلات هامة أو ملاحظات أساسية عن فعالية التخطيط القومى فى مصر :

● حيث تنص المادة رقم ٢ من القانون على شمول الخطة ووحدتها بحيث يضمن لها استخدام جميع الموارد الوطنية ، فان واقع الأمر يدل على عدم تطبيق هذا النص . فهناك أجهزة تخطيطية هامة تختص بالتخطيط لقطاعات رئيسية فى الاقتصاد القومى ولكنها تخرج عن نطاق السيطرة لوزارة التخطيط ، ومن ثم تصدر الخطة العامة للدولة مفتقدة عنصر الشمول والوحدة . ومثلنا على ذلك الهيئة العامة للتصنيع التى تعتبر أداة تخطيط الصناعة فى مصر . فان هذه الهيئة تضع عادة خطة للصناعة تختلف عن التخطيط الصناعى الذى تتبناه وزارة التخطيط فى الخطة القومية . ولسنا هنا فى مجال تحليل هذا الوضع ولكننا نكتفى بتسجيل الملاحظة للتدليل على عدم التطبيق الدقيق للقانون . كذلك يمكن أن نضم فى هذه الفئة من الهيئات التخطيطية التى لا تتفق

خططها تماما مع ما تذهب اليه وزارة التخطيط فى الخطة العامة للدولة بعض أجهزة التخطيط الزراعى وتخطيط عمليات استصلاح الأراضى والتعمير .

- ينص القانون كذلك على مبدأ مركزية التخطيط مع ضمان أوسع مشاركة من وحدات الحكم المحلى ومن الوحدات الاقتصادية ومن الجماهير فى اعداد الخطة وفى تنفيذها وتحديد مسئوليات التنفيذ . وفى الواقع فان هذا النص لا يجد طريقه للتحقيق عمليا اذ تنحصر عملية اعداد الخطة فى وزارة التخطيط التى تتولى تجميع المشروعات من وحدات الادارة العامة وتنسيقها فى خطة قومية وفق الموارد المتاحة دون أن تكون هناك فرصة حقيقية للمشاركة فى هذا الاعداد . واذا كان القصد بالمشاركة ما يتم من مناقشة لمشروع الخطة القومية بمجلس الشعب قبل اقرارها ، فان هذه المناقشة تتم أساسا على مستوى الاجماليات دون التفاصيل ، كما أنها لا تستغرق عادة أكثر من بضع جلسات .

- حددت المادة رقم ٣ من القانون ضرورة وضع خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقسم هذه الخطة الى مراحل زمنية متوسطة الأجل وتلك تقسم بدورها الى خطط سنوية تفصيلية . ولم يتحقق هذا المبدأ حتى الآن ، فقد جرت الأمور على أساس اعداد خطة خمسية تقسم الى خطط سنوية . وللأسف فان مجموع الخطط الخمسية التى تم اعدادها منذ ١٩٥٤ حتى الآن لم يتحقق لأى منها فرصة كاملة للتنفيذ نتيجة لظروف الحرب والعدوان ثم النكسة التى تعرضت لها البلاد . وبعد حرب ١٩٧٣ تم وضع خطة خمسية للفترة ١٩٧٨ - ١٩٨٢ ثم أعد مشروع آخر لخطة خمسية جديدة ١٩٨٢ - ١٩٨٧ . ولكن الملاحظ أن منطق الأحداث والظروف الاقتصادية للبلاد كانتا دائما من عوامل تأكيد سيطرة الخطة السنوية باعتبارها الحقيقة الأساسية فى نظام التخطيط المصرى . ومن الجدير بالملاحظة أنه لم تعد تقارير شاملة لمتابعة الخطط الخمسية السابقة .

- حددت المادة رقم ٦ أنه لا يجوز الارتباط بأية مشروعات أو أعمال خاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الاطار العام المعتمد للخطة . ولكن هناك استثناءات هامة لهذا النص تمثلت فى بعض المشروعات الضخمة التى جرى الارتباط عليها دون أن تكون مدرجة بخطة الدولة وفى مقدمة هذه المشروعات مشروع مجمع العامرية للغزل والنسيج الذى ثارت حوله ضجة كبرى فى عام ١٩٧٨ .

- تعانى عملية اعداد الخطة واقرارها من قصور خطير حيث لا يتوفر لها الوقت اللازم للدراسة والتحليل وتحديد الأولويات والتحقق من الجدوى الاقتصادية والسلامة الفنية للمشروعات التى تقترحها الجهات المختلفة . كذلك فان جهاز وزارة التخطيط يفتقر الى الكثير من التخصصات العلمية والكفاءات المهنية الضرورية لدقة الدراسة وحسن التنسيق .

- ولعل أهم الملاحظات التى يمكن ذكرها هى قصور نظام المعلومات القومى وعدم توفر المعلومات الدقيقة والمتجددة فى ا لوقت المناسب لاعداد الخطة القومية ، وبذلك فان جانبا أساسيا من الخطة يتم فى غياب المعلومات الصادقة الدقيقة الأمر الذى يترتب عليه تدهور فى كفاءة التنفيذ .

- وأخيرا فان متابعة تنفيذ الخطة تمثل نقطة ضعف خطيرة فى هيكل التخطيط القومى اذ لا تلتزم جهات التنفيذ المختلفة بتزويد وزارة التخطيط بالتقارير الدورية عن تقدم التنفيذ ومشكلاته ، كذلك لا يتوفر للوزارة ذاتها الامكانات البشرية أو المادية المساعدة على أداء وظيفة المتابعة (١) .

بنك الاستثمار القومى : (*)

- غرض البنك تمويل كافة المشروعات المدرجة بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول عن طريق الاسهام فى رؤس أموال تلك المشروعات أو عن طريق مدها بالقروض أو غير ذلك من الوسائل ومتابعة تنفيذ تلك المشروعات وله فى سبيل ذلك :

  (أ) تحديد قواعد التمويل وشروطه وفق نوعية المشروع وطبيعته وفى ضوء عائده الاقتصادى والاجتماعى .

  (ب) وضع برنامج التمويل لتنفيذ المشروعات المدرجة فى الخطة دون غيرها وفى حدود الاعتمادات المخصصة لها .

  (جـ) كفالة التمويل المحلى والأجنبى اللازم لتنفيذ كل مشروع خلال سنوات التنفيذ طبقا للخطة .

---

(١) كانت هذه المشكلة أحد الأسباب التى أدت الى انشاء « بنك الاستثمار القومى » الذى سيرد الحديث عنه فى هذا الفصل .

(*) قانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠ بانشاء بنك الاستثمار القومى .

(د) الاذن بالصرف من الأموال المودعة لديه أو فى حساباته بها يكفل تنظيم تدفق الانفاق الاستثمارى حسب ما يتحقق من تقدم فى تنفيذ المشروعات خلال سنوات تنفيذها .

(هـ) المتابعة الفعالة للاستثمارات ميدانياً ومكتبياً وله فى سبيل ذلك أن يستعين بأجهزة التنفيذ وأجهزة الحكم المحلى .

(و) العمل على استخدام أموال الأوعية الادخارية فى أغراض الاستثمار دون الاستهلاك لتمويل مشروعات الخطة .

(ز) المشاركة فى تعبئة المزيد من المدخرات المحلية ورؤس الأموال الأجنبية اللازمة لتمويل المشروعات المدرجة بالخطة .

(ح) تقديم الخدمات والمشاركة فى اعداد دراسات الجدوى للمشروعات وله فى سبيل ذلك الاستعانة بالخبراء وبيوت الخبرة المتخصصة .

(ط) دراسة وتمويل ومتابعة مشروعات التنمية على مستوى المحليات فى اطار الخطط الاقليمية المعتمدة .

(ى) ادارة أمواله ومحفظة أوراقه المالية ، وتنظيم عمليات اصدار الأسهم وفى المشروعات التى يشارك فيها وكذلك السندات وتسويتها .

- للبنك أن يعهد الى الجهاز المصرفى تحت اشراف البنك المركزى بالقيام بالأعمال المصرفية المتعلقة بتحقيق أغراضه بها فى ذلك الاقراض والاقتراض والمساهمة واصدار خطابات الضمان وسائر عمليات الوساطة المالية اللازمة فى عمليات التمويل المتوسطة وطويلة الأجل وخدمة قروض التمويل .

- تتكون موارد البنك الخاصة من :

(ا) ما يخصص من اعتمادات فى الموازنة العامة للدولة .

(ب) الايرادات الناتجة عن مباشرة البنك لنشاطه .

(جـ) حصيلة بيع الأسهم التى يملكها البنك فى المشروعات التى يشارك فيها .

(د) الوصايا والمنح المحلية والأجنبية التى يقبلها مجلس ادارة البنك .

(هـ) القروض التى يعقدها البنك .

(و) حصيلة السندات التى يطرحها البنك بالعملة المحلية والأجنبية .

- يكون للبنك موازنة مستقلة وحسابات ختامية سنوية وتبدأ السنة المالية للبنك ببداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها . كما يكون للبنك حسابات خاصة به تودع فيها موارده المحلية أو الخارجية وتتخذ اجراءات الفائض من موازنة البنك من سنة الى سنة أخرى لدى الجهاز المصرفى .

- للبنك فى سبيل تحقيق أغراضه اجراء جميع التصرفات والأعمال التى من شأنها تحقيق مشروعات الخطة وذلك طبقا للقواعد التى تحددها السياسة العامة للدولة واللوائح الداخلية للبنك .

- على جميع الجهات التى تقوم بتنفيذ المشروعات التى يمولها البنك أن تلتزم بالبرامج التنفيذية للمشروعات المقررة طبقا للخطة وقانون انشاء البنك وفى حالات الاختلاف بين الجهات المختصة والبنك يجب عرض الأمر على رئيس مجلس الوزراء ويكون قراره فى هذا الشأن ملزماً لجميع الأطراف .

- يشكل مجلس ادارة البنك على النحو التالى :
  - وزير التخطيط رئيساً لمجلس الادارة .
  - نائب رئيس مجلس الادارة والعضو المنتدب ويصدر بتعيينه وتحديد مرتبه قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير التخطيط .
  - ممثل عن كل من وزارات التخطيط ، المالية ، الاقتصاد ، التأمينات الاجتماعية ، والهيئة العامة لاستثمار رأس المال العربى والأجنبى ويختار كل منهم الوزير المختص .
  - عضو يمثل الجهاز المصرفى يحدده محافظ البنك المركزى .
  - مستشار ادارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة .
  - أربعة أعضاء على الأكثر من ذوى الخبرة بناء على ترشيح وزير التخطيط ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الوزراء .

ومجلس ادارة البنك هو السلطة العليا المهيمنة على شئون ا لبنك وتصريف أموره ووضع السياسة العامة التى يسير عليها وله أن يتخذ من القرارات ما يراه لازما لتحقيق الأهداف التى أنشىء من أجلها وفى اطار الخطة القومية .

- يقـدم وزير التخـطيط لمجلس الشعب تقـريراً سنـوياً عن أعمال البنك خلال السنة المنقضية مشفوعاً بالتقرير السنوى لمجلس الادارة وذلك بعد اقراره من مجلس الوزراء ويقدم التقرير خلال ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية للدولة .
- تعفى جميع عمليات البنك وأرباحه من جميع أنواع الضرائب والرسوم .
- يتـولى الجهـاز المركزى للمحاسبات مراجعة حسابات البنك سنويا عن طريق مراقبة حسـابـات تنشـأ لهذا الغرض . ويعهد بمراجعة حسابات البنك سنوياً الى مراقبين للحسابات يعينهما ويحدد أتعابهما البنك المركزى .



ملحق الفصل التاسع

الملامح الرئيسية للخطة القومية

(١٩٨٧ / ١٩٨٨ - ١٩٩١ / ١٩٩٢)[1]

أولا : بلغ اجمالى الاستخدامات الاستثمارية الموزعة لمشروعات القطاع العام بالخطة الخمسية (٨٧ / ٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢) مبلغ ٢٧٦٨٤٠٤٩ ألف جنيه كما بلغ اجمالى الاستخدامات الاستثمارية الموزعة لمشروعات القطاع العام بالخطة السنوية الأولى (٨٧ / ١٩٨٨) مبلغ ٥٦٦٢٨٧٣ الف جنيه حيث تبلغ النسبة المئوية للاستخدامات الاستثمارية لخطة السنة الأولى حوالى ٢٠,٥ ٪ من الخطة الخمسية .

ثانيا : يبلغ اجمالى المكونات العينية للاستخدامات الاستثمارية الموزعة لمشروعات القطاع العام بالخطة الخمسية (٨٧ / ٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢) مبلغ ٢٥٥٠٠٥١٢٨ الف جنيه . بنسبة مئوية نحو ٩٢,١ ٪ من اجمالى الاستخدامات الاستثمارية ، كما بلغ اجمالى المكونات العينية للاستخدامات الاستثمارية الموزعة لمشروعات القطاع العام بالخطة السنوية الأولى ٨٧ / ١٩٨٨ مبلغ ٥٢٣٥٥٨٨ الف جنيه بنسبة مئوية نحو ٩٢,٥ ٪ من اجمالى الاستخدامات الاستثمارية لنفس السنة . هذا وتمثل جملة المكونات العينية لخطة السنة الأولى نسبة مئوية حوالى ٢٠,٥ ٪ من نظيرتها بالخطة الخمسية .

ويتضح من العرض السابق أن غالبية الاستخدامات الاستثمارية سواء فى الخطة الخمسية أو الخطة السنوية الأولى تتركز فى الآلات والمعدات ثم التشييدات ثم المبانى غير السكنية ، ويليها وسائل النقل .

---

(١) وزارة التخطيط والتعاون الدولى - الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (٨٧ / ١٩٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢) وخطة عامها الأول (٨٧ / ١٩٨٨) الجزء الثالث - المشروعات والبيانات التفصيلية - مايو ١٩٨٧ .

وكان توزيع المكونات العينية فى كل من الخطة الخمسية والخطة السنوية الأولى على النحو التالى :

المكونات العينية	الخطة الخمسية (٨٧ / ٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢)			الخطة السنوية (٨٧ / ١٩٨٨)			نسبة السنوية الى الخمسية ٪
	الاستخدامات الاستثمارية	التوزيع النسبى لجملة المكونات ٪	التوزيع النسبى لاجمالى الاستخدامات ٪	الاستخدامات الاستثمارية	التوزيع النسبى لجملة المكونات ٪	التوزيع النسبى لاجمالى الاستخدامات ٪	
أرض	٣٠١٢٠١	١,١٨	١,٠٩	٧٣٥٦٧	١,٤١	١,٣٠	٢٤,٤٢
مبانى سكنية	١٦٩١٣٣	٠,٦٦	٠,٦١	٤٩٢٤١	٠,٩٤	٠,٨٧	٢٩,١١
مبانى غير سكنية	٣١٠٥٠٨١	١٢.١٧	١١,٢٢	٧٨٨٣٨٣	١٥,٠٦	١٣,٩٢	٢٥,٣٩
تشييدات	٧٠١٠٥٠٧	٢٧,٤٩	٢٥,٣٢	١٤٥٩٣٠٩	٢٧,٨٧	٢٥,٧٧	٢٠,٨٢
آلات ومعدات	١٢١٢٥٦١٨	٤٧,٥٤	٤٣,٨٠	٢٢٧٩٦٣٠	٤٣,٥٤	٤٠,٢٦	١٨,٨٠
عدد وادوات	٤٠٣٨٣٩	١,٥٨	١,٤٦	٦٧٩٢٢	١,٣٠	١,٢٠	١٦,٨٢
وسائل نقل	١٦١٩٦٤٢	٦,٣٥	٥,٨٥	٣٥٠٩٨٦	٦,٧٠	٦,٢٠	٢١,٦٧
وسائل انتقال	٢٣٤٥٤٥	٠,٩٢	٠,٨٥	٤٥٠١٣	,٨٦	,٧٩	١٩,١٩
أثاث ومعدات مكتبية	٤٧١٧٦٢	١,٨٥	١,٧٠	١٠٢٩٤٣	١,٩٧	١,٨٢	٢١,٨٢
أخرى	٦٣٨٠٠	,٢٥	,٢٣	١٨٥٩٤	,٣٦	,٣٣	٢٩,١٤
جملة	٢٥٥٠٠١٢٨	١٠٠,٠٠	٩٢,١٣	٥٢٣٥٥٨٨	١٠٠,٠٠	٩٢,٤٦	٢٠,٥٣

ثالثا : تبلغ قيمة النفقات الايرادية المؤجلة شاملة مصاريف التأسيس وأجور ومستلزمات دورة التشغيل الأولى والابحاث والدراسات والفوائد السابقة على بدء التشغيل مبلغ ٢٠٢٤٦٢١ الف جنيه بالخطة الخمسية ، ومبلغ ٣٧٤٧٠٥ الف جنيه بالخطة السنوية الأولى بنسبة مئوية حوالى ١٨,٥ ٪ . هـذا وتبلغ نسبة النفقات الايرادية المؤجلة الى اجمالى الاستخدامات الاستثمارية حوالى ٧,٣ ٪ بالنسبة للخطة الخمسية ونسبة حوالى ٦,٦ ٪ بالنسبة للخطة السنوية الأولى .

رابعا : يبلغ جملة الاستثمار الثابت لمشروعات القطاع العام بالخطة الخمسية (٨٧ / ٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢) مبلغ ٢٧٥٢٩٧٤٩ الف جنيه ، فى حين يبلغ جملة الاستثمار الثابت لمشروعات القطاع العام بالخطة السنوية الأولى ٨٧/ ١٩٨٨ مبلغ ٥٦١٠٢٩٣ الف جنيه بنسبة مئوية حوالى نحو ٢٠,٤ ٪ هذا ويمثل نسبة جملة الاستثمار الثابت الى اجمالى الاستخدامات الاستثمارية اكثر من ٩٩ ٪ سواء بالنسبة للخطة الخمسية أو الخطة السنوية الأولى .

خامسا : تبلغ قيمة الانفاق الاستثمارى من دفعات مقدمة واعتمادات مستندية مبلغ ١٥٤٣٠٠ الف جنيه بالخطة الخمسية مبلغ ٥٢٥٨٠ الف جنيه بالخطة السنوية الاولى بنسبة حوالى ٣٤ ٪ .

سادسا : تبلغ قيمة التكاليف الكلية للمشروعات الواردة بالخطة الخمسية (٨٧ / ٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢) مبلغ ٥١٤١٠٣٨٥ الف جنيه ، من المتوقع ان يبلغ التنفيذ حتى ٣٠ / ٦ / ١٩٨٧ نحو ١٢٥٥٥٩٩٦ الف جنيه ، وكما تـوضـح مما سبق فـان استثمارات الخطة الخمسية تبلغ ٢٧٦٨٤٠٤٩ الف جنيه ، فى حين ان باقى التكاليف للمشروعات المستمرة بعد انتهاء الخطة الخمسية تبلغ ١١١٧٠٣٤٠ الف جنيه تقريبا .

سابعا : تبلغ قيمة قروض بنك الاستثمار القومى لتمويل مشروعات القطاع العام بالخطة الخمسية ١٣٩١٣٩١٧ الف جنيه وبالخطة السنوية الأولى مبلغ ٢٨٩٢١٧٤ الف جنيه وتبلغ النسبة المئوية للجزء الأجنبى من هذه القروض

حوالى ١٧,٨ ٪ بالنسبة للخطة الخمسية ، ونسبة ١٦,٧ ٪ بالنسبة للخطة السنوية الأولى .

ثامنا : تبلغ اجمالى الموارد الذاتية لتمويل مشروعات القطاع العام بالخطة الخمسية (٨٧ / ٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢) مبلغ ٦٥٦٨٥٥٩ الف جنيه بنسبة مئوية حوالى ٢٣,٧ ٪ من اجمالى الاستثمارات بالخطة الخمسية ، كما يبلغ اجمالى الموارد الذاتية لتمويل مشروعات القطاع العام بالخطة السنوية الأولى مبلغ ١٣٠٣٦١٩ الف جنيه بنسبة مئوية حوالى نحو ٢٣,٠ ٪ من اجمالى استثمارات الخطة السنوية الأولى هذا وتبلغ النسبة المئوية للتمويل الذاتى لمشروعات الخطة السنوية الأولى حوالى ١٩,٩ ٪ من الموارد الذاتية بالخطة الخمسية . هذا وترد الغالبية العظمى من الموارد الذاتية فى صورة احتياطيات ومخصصات .

تاسعا : يبلغ مبلغ المنح والمعونات لمشروعات القطاع العام بالخطة الخمسية ١٨٠٧٢٦٣ الف جنيه ، كما يبلغ بالخطة السنوية الأولى ٤٢٢٧٣٦ الف جنيه بنسبة مئوية نحو ٢٣,٤ ٪ . هذا ويبلغ الجزء الأجنبى من المنح والمعونات بالخطة الخمسية مبلغ ١٧٧٠٥٠٣ الف جنيه ، فى حين يبلغ الجزء الأجنبى بالسنة الأولى ٤١٢٣٣٩ الف جنيه بنسبة مئوية حوالى ٢٣,٣ ٪ من نظيره بالخطة الخمسية هذا وتمثل قيمة المنح والمعونات نسبة مئوية حوالى ٦,٥ ٪ منجملة الموارد بالخطة الخمسية ونسبة مئوية حوالى ٧,٥ ٪ منجملة الموارد بالخطة السنوية الأولى .

عاشرا : تبلغ قيمة القروض الأجنبية مبلغ ٣٢٩٥٤٤٢ الف جنيه بالخطة الخمسية ، فى حين تبلغ ٦٧٢٠٥٨ الف جنيه بخطة السنة الأولى . وتمثل هذه القروض نسبة مئوية حوالى ١١,٩ ٪ من اجمالى الموارد سواء على مستوى الخطة الخمسية أو السنوية الأولى لمشروعات القطاع العام .

احدى عشر : تتضمن موارد الخطة الخمسية مبلغ ٢٠٩٨٩١٨ الف جنيه تسهيلات اجنبية تمثل نسبة مئوية حوالى ٧,٦ ٪ ، كما تتضمن موارد الخطة السنوية الأولى مبلغ ٣٧٢٢٨٦ الف جنيه تسهيلات اجنبية تمثل نسبة مئوية حوالى ٦,٦ ٪ .

اثنى عشر : تبلغ قيمة الموارد اللازمة للاستخدامات الاستثمارية ٢٧٦٨٤٠٤٩ الف جنيه بالخطة الخمسية ، فى حين تبلغ هذه القيمة ٥٦٦٢٨٧٣ الف جنيه بالخطة السنوية الأولى وذلك لمشروعات القطاع العام . وجدير بالاشارة أن المكونات النقدية للتمويل يمكن تلخيصها على النحو التالى :

المكون النقدى	الخطة الخمسية ٨٧ / ١٩٩٢		الخطة السنوية ٨٧ / ١٩٨٨		نسبة السنوية الى الخمسية
	القيمة بالألف جنيه	٪	القيمة بالألف جنيه	٪	٪
١ - محلى	١٥٤٤٥٦٣٢	٥٥,٧٩	٣٢٥١٣٢٨	٥٧,٤١	٢١,٠٥
٢(أ) - اجنبى نقدى	٥٠٣٦٣١٤	١٨,١٩	٩٣٥٨٧٠	١٦,٥٣	١٨,٥٨
٢ (ب) - اجنبى غيرنقدى	٧٢٠٢١٠٣	٢٦,٠٢	١٤٧٥٦٧٥	٢٦,٠٦	٢٠,٤٩
الاجمالى	٢٧٦٨٤٠٤٩	١٠٠,٠٠	٥٦٦٢٨٧٣	١٠٠,٠٠	٢٠,٤٦

ثالث عشر : واذا ما استعرضنا توزيع الاستثمارات بحسب جهات الاسناد الرئيسية سواء بالخطة الخمسية (٨٧ / ٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢) أو الخطة السنوية الأولى ٨٧ / ١٩٨٨ ، لتبين بوضوح أولويات تخصيص الاستثمارات لجهات الاسناد الرئيسية تمثل بالترتيب الكهرباء والطاقة - الصناعة - الاسكان،المرافق - قطاع الزراعة واستصلاح الاراضى والرى - المحليات - البترول والثروة المعدنية . وقد استحوذت العديد من جهات الاسناد فى الخطة السنوية الأولى على نصيب يزيد عن ٢٠ ٪ من استثمارات الخطة الخمسية .

وبوجه عام يبين توزيع استثمارات الخطة الخمسية والسنوية بحسب جهات الاسناد الرئيسية فى الجدول التالى :

رابع عشر : توزع اجمالى استثمارات كل من الخطة الخمسية والخطة السنوية بحسب تبعية المشروعات على النحو التالى :

التبعية	الخطة الخمسية ٨٧ / ١٩٨٨ - ٩١ /١٩٩٢		الخطة السنوية ٨٧ / ١٩٨٨		نصيب الخطة السنوية الأولى من الخمسية %
	الاستثمارات	التوزيع النسبى %	الاستثمارات	التوزيع النسبى %	
١ ـ الجهاز الادارى	٤٦١٨٣٩٩	١٦,٦٨	٩٣٠٧٤١	١٦,٤٤	٢٠,١٥
٢ ـ الهيئات الخدمية	٣٩٨٩٧٣٥	١٤,٤١	٨٥٥١٤٣	١٥,١٠	٢١,٤٣
٣ ـ الهيئات الاقتصادية	٩٣١٢٧٧٩	٣٣,٦٤	١٦٨٨٨٧٣	٢٩,٨٢	١٨,١٤
٤ ـ هيئات القطاع العام والوحدات الاقتصادية	٨٧٧٠٩٣٣	٣١,٦٨	١٨٨٨٧٢٦	٣٣,٣٥	٢١,٥٣
٥ ـ دواوين عموم المحافظات	٩٩٢٢٠٣	٣,٥٩	٢٩٩٣٩٠	٥,٢٩	٢٠,١٧
مجموع	٢٧٦٨٤٠٤٩	١٠٠.٠٠	٥٦٦٢٨٧٣	١٠٠,٠٠	٢٠,٤٦

خامس عشر : توزع اجمالى استثمارات كل من الخطة الخمسية والخطة السنوية بحسب طبيعة النشاط على النحو التالى :

طبيعة النشاط	الخطة الخمسية ٨٧ / ١٩٨٨ - ٩١ / ١٩٩٢		الخطة الخمسية ٨٧ / ١٩٨٨		نصيب الخطة السنوية الأولى من الخمسية %
	الاستثمارات بالألف جنيه	التوزيع النسبى %	الاستثمارات بالألف جنيه	التوزيع النسبى %	
١ ـ الاحلال والتجديد	٥٨٣١٣١٦	٢١,٠٦	١١٨٩٦٠٣	٢١,٠١	٢٠,٤٠
٢ ـ الاستكمال	٨٣٤١٧٧٧	٣٠,١٣	٢٤٠٨٧٣٣	٤٢,٥٤	٢٨,٨٨
٣ ـ التوسع والتجديد	١٣٥١٠٩٥٦	٤٨,٨١	٢٠٦٤٥٣٧	٣٦,٤٥	١٥,٢٨
مجموع	٢٧٦٨٤٠٤٩	١٠٠,٠٠	٥٦٦٢٨٧٣	١٠٠,٠٠	٢٠,٤٦

الفصل العاشر

الرقابة وتقييم الأداء

أولا - المفهوم العلمى للرقابة .

ثانيا - المفهوم العلمى لتقييم الأداء .

ثالثا - المشكلة الأساسية فى موضوع تقييم الأداء .

رابعا - المفهوم الادارى لعلمية تقييم الأداء .

خامسا - المضمون الحقيقى لعملية تقييم الأداء .

سادسا - نظم المعلومات الادارية وتقييم الأداء .

سابعا - خصائص نظام تقييم الأداء الفعال .

ثامنا - أهم أجهزة الرقابة وتقييم الأداء على الأداء العامة فى مصر .

- الجهاز المركزى للمحاسبات .

الفصل العاشر

الرقابة وتقييم الأداء

تعتبر وظيفة الرقابة وتقييم الأداء من أهم وظائف الادارة العامة بمستوياتها المختلفة ومجالات نشاطها المتعددة . اذ أن كل الجهد المبذول فى التخطيط والاعداد ، والموارد التى توجه للتنفيذ فى مشروعات الانتاج والخدمات تكون كلها بغير طائل ولا عائد اذا لم تتم عملية منتظمة ومستمرة لمتابعتها والتأكد من سلامة التنفيذ وتوافقه مع متطلبات الأداء السليم .

من أجل ذلك كان لوظيفة الرقابة وتقييم الأداء فى تاريخ الادارة العامة شأن كبير ، ويمكن القول أن جانبا أساسيا من أنشطة الحكومة المركزية والأجهزة التابعة لها ينصرف الى عمليات الرقابة والتقييم .

ويعمنها فى هذا الصدد أن نستعرض الأمور الآتية :

أولا - المفهوم العلمى للرقابة :

نقصد بالرقابة Control تلك الجهود والأنشطة المستمرة والمنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ فى مختلف مجالات النشاط التى تتولى الادارة العامة مسئولياتها ، ومقارنة معدلات التنفيذ ومستوياته بالمعدلات والمستويات المستهدفة فى الخطة الموضوعة ، والكشف عن الانحرافات وتصحيحها ، والعمل على منعها ان أمكن .

يتبين من ذلك أن مفهوم الادارة العلمية عن الرقابة هو ما يطلق عليه بالرقابة المانعة Preventive Control والتى يمكن توضيح عناصرها وأبعادها فى الآتى :

- تحديد الهدف أو الأهداف المطلوب تحقيقها باعتبارها المعدل أو المتوسط الذى يجب أن يصل اليه الأداء سواء من حيث كمية الناتج أو مستوى جودته وفعاليته ، أو من حيث وقت انجازه أو تكلفته .

- تحديد مدى السماح الممكن قبوله عن الهدف المحدد Tolerance باعتباره انحرافا طبيعيا ومتوقعا ولا يمثل وضعا شاذا ينبغى القلق من أجله والعمل على ملافاته .

- تجميع بيانات متكررة ومتدفقة عن التنفيذ الفعلى للعمل أو النشاط موضوع الرقابة ، وتحليل هذه ا لبيانـات لاستنتـاج مؤشرات متجددة فى فترات زمنية متعاقبة ومقارنتها بالمستويات المستهدفة والمقبولة .

- الكشف عن انحرافات التنفيذ الفعلى عن المستهدف (أو الكشف عن الميل أو الاتجاه للانحراف قبل حدوثه فعلا) واجراء الدراسات للبحث عن الأسباب والعوامل المسببة لهذه الانحرافات .

- اتخاذ الاجراءات المناسبة لتصحيح اتجاهات التنفيذ واعادتها الى الخط السليم المتوافق مع التخطيط المعتمد ، أو منع الانحرافات المتوقعة وضمان تدفق التنفيذ بكفاءة .

وبذلك يمكن التعبير عن هدف الرقابة فى أنه الرغبة أن تتطابق النتائج المحققة من النشاط بقدر الامكان مع الأهداف المحددة . لذلك تنطوى عملية الأداء على عناصر ثلاثة هى معايير الأداء ، قياس الأداء الفعلى ، وتصحيح الانحرافات .

وتتم عملية الرقابة على فترات زمنية متعاقبة ، ومن المفهوم أن تحديد مدة الدورة الرقابية سيختلف بحسب طبيعة النشاط الذى تتم مراقبته .

وتعد تقارير الرقابة وفقا لدرجات مختلفة من التفصيل أو الاجمال بحسب المستوى الادارى الذى ترفع اليه . وبصفة عامة ، فان المستوى الادارى الأعلى فى وحدات الادارة العامة سوف يهتم بالمؤشرات العامة التى تنتجها تقارير الرقابة دون الدخول فى التفاصيل ، بينما تهتم المستويات الادارية الأدنى بتفاصيل الأداء والمعلومات الكاملة عن أشكال الانحراف عن الأهداف ومسبباتها .

ثانيا ـ المفهوم العلمى لتقييم الأداء :

يقصد بتقييم الأداء استخدام المنطق وأساليب التقييم الموضوعية للحكم على الانجازات المحققة بعد تنفيذ المشروعات والأنشطة المختلفة . وهدف التقييم هو التأكد من أن قيمة ما تم انجازه من أعمال ونتائج تزيد عن التكلفة المستغرقة فى الوصول الى هذا الانجاز . من هذا المفهوم نتبين أن عملية التقييم هى فى الأساس تحليل للنفقة والعائد Cost-Benefit Analysis. وناتج عملية تقييم الأداء هو بمثابة تحديد كفاءة الادارة العامة وفعاليتها . فالادارة العامة تكون على مستوى عال من الكفاءة والفعالية حين تكون قيمة ما تنجزه من أعمال أكثر بكثير من التكاليف والموارد المختلفة التى استخدمت للوصول الى هذه الانجازات .

وليس القصد بالتقييم هو فقط تركيز على الجانب الاقتصادى للانجاز ، بل فى أغلب الأحيان يتضمن التقييم عناصر سياسية واجتماعية مختلفة تسهم فى تحديد القيمة الحقيقية للانجاز . فقد تبدو احدى شركات القطاع العام مثلا خاسرة ماليا وتعتبر بذلك قليلة الكفاءة من وجهة النظر الاقتصادية ، ولكن حين ادخال العوامل السياسية والاجتماعية فى الاعتبار قد تتغير الصورة وتبدو الشركة عالية الكفاءة لنجاحها فى تقديم سلع أو خدمات مطلوبة سياسيا أو اجتماعيا .

ويحتل مفهوم تقييم الأداء أهمية خاصة فى حالة شركات القطاع العام حيث يكون للاعتبارات الاقتصادية دور خاص .

وبرغم الأهمية القصوى لموضوع تقييم الأداء على مستوى المشروع وايجاد مقاييس لقياس أوجه النشاط المختلفة الا أن المحاولات الهادفة الى تحقيق هذه الغاية كانت قليلة وضعيفة الأثر . وقد سادت بعض أنواع المفاهيم الخاطئة والقواعد غير العلمية للتقييم كالاهتمام بحجم الايرادات مثلا أو اتخاذ بعض المعايير المبنية على الحكم الشخصى أساسا للتقييم مثل أسماء المديرين وتاريخهم .

ثالثا ـ المشكلة الأساسية فى موضوع تقييم الأداء :

ان تعدد مظاهر النشاط لأى مشروع وتباين واختلاف المشاكل التى تتعرض لها الادارة ، يجعل المشكلة الأساسية فى موضوع تقييم الأداء على مستوى المشروع هو اتخاذ

قرار حاسم بالنسبة للسؤال من أين نبدأ عملية التقييم ؟ ما هى نواحى الأداء التى توضع تحت الملاحظة والتحليل ؟ كيف نختار المعايير أو المقاييس الموضوعية لتقييم الأداء ؟

ولاشك أن الوصول الى طريقة محددة ودقيقة لتقييم الأداء فى المشروع ينبغى أن تمر بمراحل متعددة من الدراسة والتجريب حتى نصل إلى طريقة للتقييم تتميز بالصفات الآتية :

- يجب أن تكون طريقة التقييم مرنة بمعنى قابليتها للتطبيق على أنواع مختلفة من المشروعات فى الأنواع المتباينة من الأنشطة .
- يجب أن تكون الطريقة شاملة بمعنى أنها توفر صورة واضحة عن موقف المشروع موضوع التقييم .
- يجب أن تعكس الطريقة النواحى الكيفية فى الأداء الى جانب النواحى الكمية .
- يجب أن تعكس خطة أو طريقة التقييم الترابط والتداخل بين الوظائف الادارية المختلفة .

وقد أدخلت فكرة تقييم الأداء على مستوى المشروع فى أواخر عام ١٩٦٢ بالنسبة لشركات القطاع العام حيث بادرت بعض المؤسسات العامة النوعية الى تقرير أنواع من تقييم النشاط داخل شركاتها مثال ذلك المؤسسة الكيماوية . وكان التقرير الذى اتبعته شركاتها ينقسم الى جزأين أساسيين ـ **أولهما** : التقرير الاقتصادى ويتضمن بيانات عامة عن الشركة ، الانتاج ، العمالة ، التسويق ، الاستثمار ، القيمة المضافة وعوائد الملكية ، والصعوبات التى تعترض الوحدة ومقترحات حلها . أما **الجزء الثانى** من التقرير فكان يحتوى على التحليل المالى ويتضمن بيانات عن أوجه الاستثمار ، مصادر التمويل المستخلصة من التحليل المالى للميزانية ، الحسابات الختامية ، وتقارير مراقب الحسابات ومجلس الادارة والجهاز المركزى للمحاسبات .

وفى عام ٦٥/٦٤ أقرت وزارة الصناعة الثقيلة نموذج تقرير سنوى موحد لتقييم مستوى الأداء فى شركات المؤسسات التابعة للوزارة . وذلك النموذج يتشابه كثيرا مع نموذج المؤسسة الكيماوية المشار اليه .

تم بدا الجهاز المركزى للمحاسبات فى عام ٦٥/٦٦ يعد نماذج التقرير السنوى الموحد لتقييم الأداء فى الشركات الصناعية . وهذا التقرير مبوب على الشكل التالى :

أولا - البيانات العامة عن الشركة .

ثانيا - التحليل العام للنتائج :

(أ) مدى تحقيق الشركة للأهداف السنوية .

(ب) المؤشرات العامة لنتائج الأعمال .

(جـ) المؤشرات المساعدة .

ثالثا - تقرير المؤسسة عن نتائج أعمال الشركة .

رابعا - التحليل التفصيلى .

ويلاحظ على تلك المحاولات جميعا أنها تركز على الناحية المالية والمحاسبية من نشاط المشروع . وبرغم أهمية التحليل المالى الا أنه ليس كافيا للتدليل على مدى نجاح الادارة فى تحقيق الأهداف المنوطة بها . ويقودنا هذا الى محاولة وضع تعريف لمفهوم تقييم الأداء . ان تقييم الأداء ينطوى على فكرة مقارنة النتائج الفعلية بأهداف معينة سبق الاتفاق عليها ومحاولة التعرف على نواحى القوة أو الضعف فى المشروع من خلال تفسير الفروق الملحوظة بين الناتج الفعلى والهدف المخطط ، اذ تكشف تلك الفروق عن نواحى القوة فى المشروع لتشجيعها وتدعيمها أو نواحى الضعف ونقط الاختناق فى المشروع ومن ثم العمل على تحسينها والتغلب عليها.

ان طبيعة عملية التقييم ترتبط بالنواحى المختلفة من نشاط المشروع وتتطلب أنواعا مختلفة من التحليل بالاضافة الى التحليل المالى للكشف عن كل مصادر الضعف أو القوة فى المشروع والتى لا تفصح عنها النسب المالية وحدها . فكفاءة الأفراد وتحفزهم للعمل أو درجة تناسب مؤهلات العاملين مع أنواع العمل المنوطة بهم لا تكشف عنها البيانات والنسب المالية العادية .

نقد الأساليب الشائعة لتقييم الأداء فى الوحدات الاقتصادية :

يشيع استخدام كثير من الأساليب فى محاولة تقييم الأداء الاقتصادى للمشروعات وتنبع أغلب تلك الأساليب من خلفية مالية أو محاسبية . ومن أبرز الأساليب المستخدمة ما يلى :

- **قياس القدرة الربحية للمشروع :** Earning Power وهو أسلوب يستهدف الحكم على مدى كفاءة الادارة فى استخدام رأس المال المتاح لها . وتحسب القوة الربحية بقسمة الايرادات الصافية على القيمة الدفترية لرأس المال .
- **قياس القدرة على النمو :** Growth Power وذلك بتخليل معدل التغير فى رأس المال ومدى التطور الذى اصابه خلال مدة التقييم . ويحسب هذا المقياس بقسمة متوسط القيمة لرأس المال خلال مدة سابقة على قيمة رأس المال الدفترية فى ميزانية فترة جديدة .

ولكن من الواضح أن مقاييس الربحية هذه لا تصلح أساسا صحيحا لتقييم الأداء بالمعنى الذى ذهبنا اليه فى بحثنا الحالى للأسباب الآتية :

- انها تعطى تقييما عاما واجماليا يتسم بالغموض حيث لا يرشد الى مصدر ارتفاع الربحية فى المشروع . بمعنى انه مقياس غامض لا يوضح نقاط الضعف أو القوة فى المشروع .
- ان مقاييس الربحية انها تصف صورة مالية معينة للمشروع وتترك للتقدير الشخصى الحكم على تميزها أو ضعفها .
- ان تقييم الأداء بقياس الربحية انما يعكس قيما تاريخية ومن ثم لا يكون له فائدة تذكر فى ترشيد اتخاذ القرارات والرقابة من أجل توجيه مسارات الأنشطة الجارية بما يحقق أهداف المشروع .

والى جانب نسب الربحية ، تستخدم أيضا مجموعة من النسب المالية الأخرى منها نسب استخدام الأصول ونسب الحالة المالية . وتلك النسب قد تكون بسيطة أى مستخرجة من بيانات قائمة مالية واحدة ، وقد تكون مركبة وهى التى تستخرج من بيانات قوائم مالية متعددة أى أن أحد طرفى النسبة يأتى من الميزانية العمومية مثلا ، فى حين يأتى الطرق الآخر من الحسابات الختامية .

ويعاب على استخدام النسب المالية ما يلى :

- اظهار المركز المالى للمشروع على غير حقيقته من خلال اتخاذ بعض الاجراءات مثل تحسين نسبة التداول عن طريق بيع بعض الأصول الثابتة واستخدام الحصيلة فى تخفيض الخصوم المتداولة . أو زيادة قيمة الاصول المتداولة بحصيلة بيع بعض الاصول الثابتة .

- اتاحة الفرصة للتلاعب حيث يمكن اتخاذ بعض الاجراءات التى تعمل على اظهار صورة غير حقيقية للمركز المالى للمشروع مثل اقتراض مبلغ قبل اقفال الحسابات الختامية والاحتفاظ به فى شكل نقدية اذ يؤدى هذا الى تحسين نسبة التداول على غير أساس .

- اقتصار هذه النسب على تقييم جانب معين من أوجه نشاط المشروع وعدم قدرتها على اظهار آثار عناصر المشروع الانسانية وأوجه النشاط الانتاجى والادارى المختلفة بشكل مباشر وسريع .

- ان النسب المالية لا تستطيع أن تبين آثار الظروف والأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على عمل المشروع ، كما أنها لا تستطيع التمييز بين مصادر الكفاءة والفعالية الذاتية بالمشروع ، وبين مسببات النجاح أو الفشل الخارجية التى لا سلطان للادارة عليها .

- ان النسب المالية بشكل عام لا تقيس الأداء الفعلى لعناصر محددة بعينها فى المشروع ، وانما هى تعكس الآثار المجتمعة والمتراكمة لأنشطة المشروع جميعا خلال فترة زمنية . ومن ثم يصعب جدا الاستناد الى نتائج هذا التقييم كأساس فى اتخاذ القرارات أو رسم السياسات وتعديل مسارات الأنشطة الجارية . مثال ذلك اذا نظرنا الى احدى تلك النسب وهى نسبة $\frac{\text{التكاليف الادارية والتمويلية}}{\text{المبيعات}}$ فأن تغيير هذه النسبة ارتفاعا أو انخفاضا قد يكون ناتجا عن تغييرات فى البسط أو المقام أو كليهما ، ولكن بدون تحليل أوفى وأدق لا يمكن للنسبة فى ذاتها أن تكون مؤشرا صادقا للتحسن أو التدهور فى الأداء .

- وأخيرا فان المفاهيم المستخدمة فى تكوين تلك النسب متباينة وغير موحدة ، الأمر الذى ينتج عنه تضارب فى التفسيرات والاحكام التى يمكن التوصل اليها من استقرائها .

مثال ذلك اختلاف مفاهيم الربح أو مفاهيم التكاليف الادارية أو نفقات التسويق الى آخر تلك المفاهيم المحاسبية والاقتصادية .

وبصفة عامة ، فأن أساليب التقييم باستخدام النسب المحاسبية أو المالية لا تمثل فى رأينا أداة كافية لتحقيق الهدف الصحيح لعملية التقييم بمعناها الادارى باعتبارها حلقة فى وظيفة الرقابة الشاملة والنظر اليها على انها عملية اتخاذ قرارات بذاتها .

رابعا ـ المفهوم الادارى لعملية تقييم الاداء :

من المفيد أن نعطى تعريفا محددا لما نعنيه بتعبير « تقييم الاداء » حيث أن مثل هذا التحديد سوف يسهم فى توضيح الفلسفة الاساسية التى تقوم عليها دراستنا . اننا نعتبر « تقييم الاداء » عملية جزئية فى نطاق نشاط ادارى أوسع وأشمل هو الرقابة الشاملة . فاذا كانت الرقابة الادارية هى « تلك العملية التى تستهدف التحقق من أن ما كان يجب انجازه قد انجز بالفعل ، وتبين متى يحدث الانحراف عن هذا المستهدف (١) فأن « تقييم الأداء اذن هو أداة من أدوات الرقابة الادارية الشاملة » .

وحيث تكون الرقابة الادارية شاملة لكل جوانب وأبعاد التنظيم ، فأن تقييم الأداء بالتالى يجب أن يكون شاملا لكل عمليات ونشاطات المشروع ومنجزاته .

وفى اطار هذا التصور فأن تقييم الأداء يمثل حلقة أساسية فى عملية الادارة المتكاملة باعتباره عنصرا كامنا فى الرقابة الادارية . ويصور الشكل رقم ١٠ / ١ هذه العلاقة (٢) :

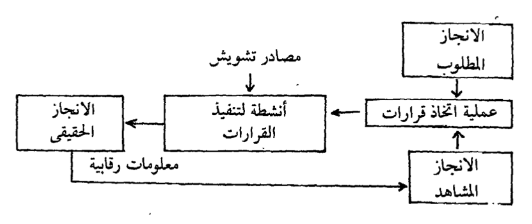
---

(١) يعرف « بونينى » الرقابة الادارية بأنها :

"........ the Process of ensuring that what aught to be done is done and of detecting when it is not done". Bonini, C., Jaedicke, R., and Wagner, H. (eds.), Management Controls.

New Directions in Basic Research. N.Y. McGraw-Hill Book Co., 1964, P. IX.

Contemporary Management: Issues and view points. Engleweed Cliffs., N.Y., Prentice-Hall, Inc., 1974, P. 513.



شـكل رقم ١٠/١

ومن الشكل السابق يمكن استنتاج معلومات هامة عن تقييم الأداء :

- ان العمل الادارى فى المنظمات المختلفة يتبلور فى الأساس على شكل قرارات تجسد الأهداف المرغوبة أو الانجازات المطلوب تحقيقها .
- وتمارس المنظمات أشكالا متنوعة من الأنشطة تعمل على تنفيذ القرارات وتحويلها إلى انجازات فعلية أو حقيقية .
- ولكن هذه الأنشطة تخضع عادة لعمليات تشويش وتحريف صادرة عن مصادر مختلفة بعضها داخل التنظيم وبعضها خارجه ، ولكنها جميعا تعمل على تصوير الانجازات فى غير صورتها الحقيقية فى بعض الاحيان .
- لذلـك تصبـح المعلومـات الرقابية عن تلك الانجازات ضرورة هامة يحتاجها متخذ القرارات ليقيم النجاح أو الفشل الذى تحقق ، ويعتمد على هذا التقييم فى اعادة اتخاذ قرارات جديدة لتصحيح مسار الأنشطة لتأمين الوصول إلى الانجازات المطلوبة .

وعلى ذلك يبين لنا أن الرقابة هى عملية توجيه الأنشطة داخل التنظيم لكى تصل الى هدف محدد ، وان تقييم الأداء هو استقراء دلالات ومؤشرات المعلومات الرقابية لكى يتم اتخاذ قرارات جديدة لتصحيح مسارات الأنشطة فى حالة انحرافها ، أو لتأكيد مساراتها الفعلية إذا كانت تتجه فعلا إلى الانجازات المرغوبة . أى أن العملية الرقابية الشاملة ـ بما فيها تقييم الأداء ـ تختص أساسا بوظيفتين : الأولى هى محاولة دفع الأنشطة فى الاتجاهات

المحققة للأهداف ومنعها من الانحراف ، والوظيفة الثانية هى تصحيح مسار الأنشطة . ونحن نميل إلى تخصيص هذه الوظيفة الرقابية الثانية إلى تقييم الأداء .

الخلاصة اذن أن تقييم الاداء هو عملية اتخاذ قرارات بناء على معلومات رقابية لاعادة توجيه مسارات الأنشطة بالمشروع بما يحقق أهدافا محددة من قبل .

خامسا ـ المضمون الحقيقى لعملية تقييم الأداء :

ان الاستنتاج الرئيسى من تحديدنا للمفهوم الادارى لتقييم الأداء هو ضرورة أن تكون عملية التقييم حركية ومستمرة ومصاحبة لتدفق الأنشطة فى توافق زمنى مناسب يسمح للادارة باكتشاف احتمال انحراف الأداء عن مستوياته المستهدفة ، ومن ثم اتخاذ قرارات لتصحيح مساراته وتأمين الوصول إلى الأهداف المرغوبة ، فالصفة الأولى اذن لنظام تقييم الاداء الادارى هى أن يكون حركيا Dynamic يتابع الاحداث ويلاحقها من ناحية ، كما يستبق التغييرات المستقبلية ويتنبأ بها الأمر الذى يضع الادارة دائما فى موقف المعرفة الكاملة نسبياً بكل ما تم وما يجرى تنفيذه ، وما يحتمل أنجازه .

من هذا الوصف لنظام تقييم الاداء يتضح لنا أن « المعلومات » هى الاساس فى التقييم . وأن جوهره هو تدفق المعلومات وتبادلها وفقا لترتيب وتحديد يتفقان مع خطط النشاط ومجالاته من ناحية ، ومع اهتمامات ومسئوليات متخذى القرارات من ناحية ثانية .

فالمعلومات اذن هى وسيلة الرقابة حيث تأتى إلى متخذى القرارات قياسات للانجازات المحققة فعلا ، ومن ثم توضح لهم أشكال التعديلات اللازمة . وحين تتخذ قرارات التصحيح تعود فى شكل معلومات إلى المنفذين لتعمل على حفزهم على تعديل أنماط سلوكهم وتغيير معدلات الأداء حتى تتوافق مع الأهداف المطلوبة .

من ذلك نستطيع الكشف عن الشروط الرئيسية الواجب توفرها لقيام نظام تقييم للأداء وفقا للمفهوم الادارى :

- لابد من انتاج قدر كاف من المعلومات التى تكشف عن الأداء الجارى فى نشاط معين أو عملية بذاتها . ولتحقيق هذا الشرط ينبغى وجود جهاز لتتبع الأداء وتسجيل الانجازات المحققة .

- يجب أن يكون هناك معدلات محددة مسبقا لمستوى الأداء المرغوب فى كل مجال أو نشاط .
- يجب أن يتضمن النظام وسيلة للمقارنة بين الأداء الفعلى وبين المعدل المستهدف بحيث يمكن انتاج معلومات تكشف عن الانحرافات .
- لابد من توفر وسيلة (أو وسائل) لنقل المعلومات الناتجة وتداولها بين مراكز اتخاذ القرارات المعنية بسرعة ودقة تتناسب فى كل حالة مع نوع الانحراف ومداه وقيمة التضحية عن استمراره أو تكلفة تصحيحه .
- ان يكون من الممكن اتخاذ قرارات تصحيحية لسد الفجوة أو الثغرة بين الأداء الفعلى وبين المعدل المستهدف .

وفى ضوء التحليل السابق نصل إلى حقيقة أساسية هى أن السرعة فى احداث التعديل هى لب مشكلة تقييم الأداء اذ أن التخلف فى تعديل أو تصحيح الانحرافات يترتب عليه بالضرورة اتساع مدى الانحراف ، وبالتالى فقدان قرارات التصحيح لفاعليتها .

سادسا - نظم المعلومات الادارية وتقييم الأداء :

تعتبر المنظمات على اختلاف أنواعها وتباين مجالات نشاطها أجهزة لانتاج واستخدام المعلومات بالدرجة الأولى . فكل جزء من أجزاء المنظمة يعتبر مصدرا لأنواع معينة من المعلومات ، كما انه يستقبل معلومات أخرى صادرة عن أجزاء المنظمة الأخرى . ويتوقف نجاح المنظمة وكفاءتها إلى حد بعيد على درجة توفر المعلومات السليمة وسهولة تدفقها وانسيابها بين اجزائها ، وفى هذا يقول وينر (١) « ان ما يجمع التنظيم ويحقق تماسكه هو امتلاكه لوسائل الحصول على المعلومات واستخدامها والاحتفاظ بها ثم تداولها » .

ومن الواضح ان المشروعات المختلفة تشترك جميعا فى خاصية امتلاك المعلومات من ناحية وخاصية الاحتياج إلى استخدامها من ناحية أخرى ، ولكن المنظمات تتباين فيما بينها من حيث كفاءة تنظيم استخدام وتداول وحفظ المعلومات وتجديدها .

(1) Wiener, N., Cybernetics N.y: Wiley and Sons, Inc., 1948, P. 187

ولقد تطور فى السنوات الأخيرة مفهوم « نظام المعلومات الادارية » أو ما يطلق عليه MIS باعتباره أسلوبا لتجميع وتنسيق البيانات وتنظيم تداولها بين مراكز اتخاذ القرارات فى المشروع بحسب احتياجاتها وفى الأوقات المناسبة لأنواع المشكلات التى تقع فى دائرة اختصاصها .

ان نظام المعلومات الادارية يحقق للمشروع المزايا الآتية :

- تجميع البيانات التى تحتاجها عمليات التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات عموما من مصادرها المختلفة داخل التنظيم وخارجه .
- تصنيف وترتيب البيانات المتجمعة وازالة ما بها من تعارض أو اختلاف وكذلك تصفيتها مما بها من تكرار وازدواج .
- تحليل البيانات واستنتاج الدلالات والمؤشرات التى تصلح أساسا لاتخاذ القرارات .
- توزيع المعلومات إلى مراكز اتخاذ القرارات بحسب احتياج كل منها .
- الاحتفاظ بالمعلومات وتجديدها باستمرار .

ويشمل نظام المعلومات الادارية مجموعة من النظم الفرعية تغطى كل جوانب المشروع،وفى مشروع عادى نجد مجموعة النظم الفرعية الآتية :

- نظام المعلومات المالية .
- نظام المعلومات التسويقية .
- نظام المعلومات الانتاجية .
- نظام معلومات العمليات المساعدة (شراء - تخزين - صيانة . . .)
- نظام معلومات الأفراد .
- نظام معلومات البحوث والتطوير .

ونقطة التركيز التى نريد إبرازها هنا أن نظام المعلومات الادارية المتطور يمكن أن يحقق فى ذات الوقت أهداف نظام تقييم الأداء وذلك اذا حددت الادارة احتياجاتها من المعلومات اللازمة للتقييم وتم تصميم نظام المعلومات بحيث يحتوى تلك المعلومات كذلك فأن القرارات التصحيحية التى تتخذها الادارة بناء على عملية التقييم سوف تنتقل الى

المنفذين عبر نظام المعلومات بما يضمن السرعة فى سد ثغرات الأداء وعلاج الانحرافات فيه .

وبصفة عامة ، فأن نظام المعلومات الادارية يمكنه أن يحقق أهداف تقييم الأداء اذا احتوى على المعلومات الآتية :

- معلومات عن السوق ، وتشمل : معدل تقدم المبيعات ، توزيع المبيعات حسب الأصناف والمناطق والعملاء ، تكلفة المبيعات وغير ذلك من بيانات تستخدم فى مقارنة الأداء التسويقى للمشروع بالنسبة للمبيعات التقديرية .
- معلومات عن الانتاج ، وتشمل : كمية الانتاج ، كمية العمل المباشر ، المواد ، الأجور ، النفقات غير المباشرة ، والمخزون . كذلك فأن المعلومات عن مستويات الجودة ووقت الانتاج تعتبر ضرورية لأغراض التقييم .
- معلومات عن الأفراد ، وتشمل أعداد الأفراد وتوزيعهم على مختلف أوجه النشاط بالمشروع ، وقياس لكفاءتهم فى الأداء . كذلك فأن المعلومات عن التدريب ، الأجازات ، الغياب ، الحوادث ، المنازعات ودورات العمل تعتبر من أساسيات تقييم الأداء فى هذا المجال .
- معلومات عن التمويل ، وتشمل : بيانات عن الربحية ، الايرادات ، النفقات والتدفقات النقدية وتنسب جميعا الى تقديرات الموزانات التخطيطية المختلفة .
- معلومات عن البرامج والخطط والأهداف والبحوث ومدى التقدم فيها .

خصائص نظام تقييم الأداء الفعال :

فى ضوء تحليلنا السابق لمفهوم تقييم الأداء فى العلوم الادارية ، ومدى ارتباطه بنظم المعلومات ، وأخذا فى الاعتبار أوجه القصور فى الأساليب الشائعة لتقييم الأداء باستخدام النسب المالية وغيرها ، يمكن ان نصل إلى تحديد الخصائص الآتية لنظام تقييم الأداء الفعال :

⊙ الشمول : Comprehensiveness

فنظام التقييم يجب أن يشمل كل أوجه النشاط بالمشروع سواء الأنشطة الادارية أو الانتاجية المباشرة وغير المباشرة . كذلك يجب أن يغطى النظام كل أجزاء التنظيم ومستوياته لا أن يقتصر على بعضها فقط .

○ الوضـــوح : Clarity

اذ يجب أن يحتوى النظام على معايير واضحة تمثل مستويات الأداء المستهدف ، وكذلك يجب أن تكون عناصر التقييم ومجالاته وطرق القياس واضحة للمسئولين عن التقييم والمتأثرين به .

⊙ السـرعة : Speed

أن قدرة نظام تقييم الأداء على ملاحقة الانجازات الجارية وتحديد مدى اتفاقها مع المستويات المستهدفة هى القياس الحقيقى لفعاليته . فكلما كانت الفترة الزمنية بين الأداء الفعلى وبين التقييم قصيرة نسبيا ، كلما كان من المستطاع تعديل الأوضاع وتصحيحها . وعلى العكس ، اذا طالت الفترة الزمنية فقدت عملية التقييم الغرض منها وتحولت الى مجرد دراسة للتاريخ لا تسهم كثيرا فى التأثير على الحاضر أو المستقبل .

● **التكامل مع العملية الادارية : Integration**

أن فعالية نظام التقييم تتوقف الى حد بعيد على مدى تكامله مع نظم التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات . وتقوم فكرة التكامل بين التخطيط والتقييم على أساس أن كل مستوى من الخطط يوفر الأهداف التى تمثل معايير التقييم بالنسبة للعمليات على المستوى الأدنى مباشرة . كما أن التكامل مع اتخاذ القرارات معناه أن تتوفر المعلومات اللازمة للمدير قبل اتخاذ القرار وليس بعده .

ثامنا ـ أهم أجهزة الرقابة وتقييم الأداء على الادارة العامة فى مصر :

يعتبر الجهاز المركزى للمحاسبات أهم الأجهزة الرقابية على أعمال الادارة العامة فى مصر ، وهو المسئول عن متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذا المسئول عن تقييم أداء وحدات القطاع العام حسب المؤشرات التى نص عليها النظام المحاسبى الموحد . وقد صدر قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم **١٢٩** لسنة ١٩٦٤ باصدار قانون الجهاز المركزى للمحاسبات .

قانون الجهاز المركزى للمحاسبات

الباب الأول

أهداف الجهاز ووظائفه والجهات الخاضعة لرقابته

مادة ١ - الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تلحق بمجلس الشعب ، تهدف أساسا الى تحقيق الرقابة على أموال الدولة ، وعلى أموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها فى هذا القانون ، وتعاون مجلس الشعب فى القيام بمهامه فى هذه الرقابة ، وذلك على النحو المبين فى هذا القانون .

مادة ٢ - يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية :

١- الرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى .

٢- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة .

٣- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية .

مادة ٣ - يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية

١- الوحدات التى يتألف منها الجهاز الادارى للدولة ، ووحدات الحكم المحلى .

٢- الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأى منها فى الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقا للقوانين الخاصة بكل منها .

٣- الشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام والتى يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥٪ من رأسمالها .

٤- النقابات والاتحادات المهنية والعمالية .

٥ـ الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية .

٦ـ الجهات التى تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز .

٧ـ أى جهة أخرى تقوم الدولة باعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها أو ينص القانون علي اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة .

مادة ٤ ـ يختص أيضا بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أى جهة يعهد اليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء ، ويبلغ الجهاز نتيجة فحصه الى الجهات طالبة الفحص .

ولمجلس الشعب أن يكلف الجهاز المركزى للمحاسبات بفحص نشاط احدى المصالح الادارية أو أى جهاز تنفيذى أو ادارى أو احدى الهيئات أو المؤسسات العامة أو إحدى شركات القطاع العام أو الجمعيات التعاونية أو المنظمات الجماهيرية التى تخضع لاشراف الدولة أو أى مشروع من المشروعات التى تسهم فيها الدولة أو تتولى اعانتها أو تضمن حدا أدنى لأرباحها أو أى مشروع يقوم على التزام بمرفق عام أو أى عملية أن نشاط تقوم به إحدى هذه الجهات ، ويتولى الجهاز اعداد تقارير خاصة عن المهام التى كلفه بها المجلس متضمنه حقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية التى تناولها الفحص .

كما يجوز للمجلس أن يكلف الجهاز باعداد تقارير عن نتائج متابعته لتنفيذ الخطة وما تم تحقيقه من اهدافها . وأن يطلب منه ابداء الرأى فى تقارير المتابعة التى تعدها وزارة التخطيط .

الباب الثانى

مباشرة الجهاز لاختصاصاته

مادة ٥ ـ يباشر الجهاز اختصاصاته فى الرقابة المنصوص عليها فى المادة (٢) من هذا القانون على الوجه الآتى :

أولا ـ فى مجال الرقابة المالية :

١ ـ الرقابة على وحدات الجهاز الادارى للدولة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة الخدمية والأحزاب والنقابات والاتحادات .

وللجهاز على الأخص فى سبيل تحقيق ذلك تبعا لطبيعة هذه الوحدات ما يلى :

(أ) مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة فى ناحيتى الايرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود المحاسبية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة سليمة وفقا للقوانين واللوائح المحاسبية أو المالية المقررة والقواعد العامة للموازنة العامة .

(ب) مراجعة حسابات المعاشات والمكفآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعى والاعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها .

(جـ) مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المشار اليها بالمادة (٣) من هذا القانون فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال وما فى حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات .

(د) مراجعة حسابات التسوية والحسابات الجارية والحسابات الوسيطة والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ، ومن أن أرقامها مقيدة فى الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

(هـ) مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التى عقدتها الدولة وما يقتضى ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها الى خزانة الدولة فى حالة الاقراض ، وكذا سداد الدولة فى حالة الاقتراض .

(و) مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة من جهات أجنبية أو دوليةللتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح ومراعاتها للقواعد المعمول بها والشروط الواردة فى اتفاقياتها أو عقودها .

(ز) بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف بها ، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس .

(ح) فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف وقائع الاختلاس والاهمال والمخالفات المالية وبحث بواعثها وأنظمة العمل التى أدت الى حدوثها ، واقتراح وسائل علاجها .

(ط) مراجعة الحسابات الختامية لمختلف الوحدات الحسابية وكذلك مراجعة الحساب الختامى للموازنة العامة .

الرقابة على الهيئات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأى منها والشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام والتى يساهم فيها شخص عام أو شركة قطاع عام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥٪ من رأسمالها وكذلك المؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية والنقابات والهيئات والأخرى المنصوص عليها فى المادة (٣) من هذا القانون .

ومع عدم الاخلال بحق الشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام والمنصوص عليها فى هذا البند أو بحق المؤسسات الصحفية القومية والحزبية فى أن يكون لها مراقبو حسابات يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة لهذه الجهات وفقا لأحكام هذا القانون وكذلك باعتباره مراقبا لحساباتها .

وتتضمن هذه الرقابة مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات للجهات الخاضعة لرقابته للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط وذلك وفقا للمبادىء والنظم المحاسبية المتعارف عليها مع ابداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور فى تطبيق أحكام القوانين واللوائح والقرارات والتثبت من سلامة تطبيق النظام المحاسبى الموحد وصحة دفاترها وسلامة أثبات وتوجيه العمليات المختلفة بها بما يتفق والأصول المحاسبية فى تحقيق النتائج المالية السليمة .

وللجهاز على الأخص فى سبيل تحقيق ذلك وتبعا لطبيعة هذه الوحدات ما يلى :

(أ) بيان ما اذا كانت حسابات الوحدة محل المراجعة تتضمن كل ما تنص عليه القوانين والأنظمة من وجوب اثباته فيها ، وما اذا كانت الميزانية تعبر بوضوح عهن المركز المالى الحقيقى للوحدة محل المراجعة فى ختام المدة المالية محل الفحص ، ما اذا

كانت حسابات العمليات الجارية أو حساب الأرباح والخسائر أو حساب الايرادات والمصروفات تعبر على الوجه الصحيح عن تلك الأعمال والأرباح والخسائر أو الايرادات والمصروفات عن تلك المدة ، وذلك كله وفقا لقواعد المحاسبة المتعارف عليها .

(ب) اعتماد اجراءات الجرد بالوحدة محل الفحص والمراجعة والاشراف عليه والتأكد من أن الجرد والتقويم قد تما وفقا لهذه الاجراءات والأصول المرعية ، ويتعين الاشارة الى كل تغيير يطرأ على أسس وطرق التقويم والجرد .

(جـ) ابداء الرأى فيها اذا كانت المخصصات التى كونتها الوحدة كافية لتغطية جميع الالتزامات والمسئوليات والخسائر المحتملة مع بيان ما اذا كانت هناك احتياطيات لم تظهر فى الميزانية .

(د) ايضاح ما يكون قد وقع أثناء السنة المالية من مخالفات لأحكام القوانين والنظم على وجه يؤثر على نشاط الوحدة محل المراجعة أو على مركزها المالى أو على أرباحها مع بيان ما يكون قد اتخذ فى شأن ذلك ، وما اذا كانت هذه المخالفات لاتزال قائمة عند اعداد الميزانية .

(هـ) التحقق من مدى ملاءمة النظام المحاسبى وأنظمة الضبط والرقابة الداخلية للوحدة محل المراجعة، والتأكد من سلامة توجيه العمليات الحسابية والقيود بالدفاتر وعدم الالتزام بالمراجعة المستندية والدفترية وحدها بل يجب التحقق من سلامة التصرفات ذاتها ومن اتباع النظم والقواعد العامة المقررة والتثبت من وجود الأصول الظاهرة بالدفاتر والسجلات ومن حقيقة قيمتها وأنها كانت قد سجلت أصلا بسعر التكلفة وأنه يجرى اهلاكها بالقدر المناسب وكذلك التحقق من صحة الايرادات والمصروفات والالتزامات وجديتها .

(و) مراجعة قرارات شئون العاملين فيما يتعلق بصحة التعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الاضافية والحوافز والبدلات والمزايا العينية والنقدية وما فى حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة والقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها .

(ز) الاشتراك فى عمليات الجرد بخزائن ومخازن الوحدات محل المراجعة كلما أمكن ذلك ، كما يجب بين الحين والآخر أن يجرى مراقبوا الحسابات جردا مفاجئا جزئيا أو كليا بهذه الجهات على أن يشار الى نتائج هذا الجرد فى تقارير المراجعة .

(ح) اعتماد الاقرار الضريبى الخاص بالوحدة محل المراجعة ، وكذلك سائر الاقرارات التى تقدم الى الجهات الحكومية وتستلزم مثل هذا الاجراء .

(ط) مراعاة أصول المهنة والالتزام بواجباتها وآدابها ، وعلى الأخص :

الكشف عن الوقائع التى يعلمون بها أثناء تأدية مهمتهم والتى لا تفصح عنها الحسابات والأوراق التى يشهدون بصحتها ، وذلك متى كان الكشف عن هذه الوقائع أمرا لازما لكى تعبر هذه الحسابات والأوراق عن الواقع ، وكذلك الكشف عما علموه من نقص أو تحريف أو تمويه فى هذه الحسابات والأوراق أو من أية موانع من شأنها أن تؤثر على حقيقة المركز المالى أو حقيقة الأرباح والخسائر للوحدة محل المراجعة ، وعليهم أيضا مراعاة الأوضاع المهنية فى الفحص والتقرير عنه والحصول على الايضاحات التى من شأنها أن تمكنهم من اكتشاف أى خطأ أو غش وقع فى الحسابات .

ثانيا ـ فى مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء :

يباشر الجهاز فى مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء الرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاية والفعالية ويباشر الجهاز بصفة خاصة فى هذا المجال الاختصاصات التالية :

١ ـ متابعة وتقويم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز التى تباشر نشاطها فى مجال الخدمات والأعمال وذلك على مستوى الوحدة وعلى مستوى مجموعة الوحدات ذات النشاط المتماثل ، وله فى هذا المجال على الأخص :

(أ) متابعة تحقيق أهداف الانتاج السلعى وانتاج الخدمات كما ونوعا .

(ب) مراجعة عدد العاملين ونوعيات وظائفهم والأجور المدفوعة لهم ومقارنتها بما هو مقدر لها .

(جـ) مراقبة الكفاية الانتاجية للتأكد من تحقيق الزيادة المستهدفة فى الكفاية الانتاجية ومن عدم تجاوز مستلزمات الانتاج للمعدلات المقررة ومراجعة أحجام الطاقة المستغلة فعلا ومقارنتها بالطاقة الممكن استغلالها مقيسة على أساس التشغيل الكامل .

(د) مراقبة تكاليف الانتاج والتحقق من تخفيضها طبقا للخطط الموضوعة ومراجعة نسبة كل نوع من أنواع التكاليف الى اجمالى التكاليف وقيمة الانتاج .

(هـ) متابعة تنفيذ المشروعات لأهداف التصدير .

(و) تتبع النتائج التى ترتبت على تنفيذ مشروعات الخطة وتقويم هذه النتائج مع مقارنتها بالاستثمارات وتكلفتها والمواد المستخدمة فيها .

٢ ـ أعداد تقارير تفصيلية تتناول تقويم ما يتكشف من نقاط ضعف أو اختلال أسفرت عنها تقارير المتابعة وتقويم الأداء عن الوحدات والأنشطة .

٣ ـ متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة ، وطبقا للتوقيت الزمنى المحدد لها ، وعلى الوجه المحدد فى الخطة .

٤ ـ متابعة وتقويم القروض والمنح المبرمة مع الدول والمنظمات الدولية والأقليمية والممنوحة من البنوك الأجنبية والمديونية مع العالم الخارجى .

٥ ـ متابعة حركات أسعار لسلع والخدمات وخاصة السلع التموينية والاستهلاكية وغيرها ومقارنتها مع الأسعار فى فترات سابقة .

٦ ـ تتبع التغير فى الاستهلاك القومى والادخار القومى والدخل القومى وأن التغير يتم طبقا للخطة .

٧ ـ تتبع مدى نجاح الخطة فى اقامة التوازن الاقتصادى بين القطاعات المختلفة واكتشاف مواطن الاختناق التى تمنع تنفيذ الخطة وتحقيق الأهداف المحددة .

٨ ـ تقويم الأرقام القياسية وغيرها من البيانات الرقمية وبصفة خاصة أرقام المجاميع الاقتصادية .

٩ ـ مراجعة السجلات المقرر امساكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وسجلات متابعة تنفيذها .

ثالثا ـ فى مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية :

يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته فى شأن المخالفات المالية التى تقع بها وذلك للتأكد من أن الاجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسئولية عنها قد حددت ، وتمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها ، ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار اليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع ، ولرئيس الجهاز ما يأتى :

١ ـ أن يطلب خلال ثلاثين يوما من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز ـ اذا رأى وجها لذلك ـ تقديم العامل الى المحاكمة التأديبية ، وعلى الجهة المختصة بالاحالة الى المحاكمة التأديبية فى هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوما التالية .

٢ ـ أن يطلب الى الجهة الادارية مصدرة القرار فى شأن المخالفة المالية خلال ثلاثين يوما من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز اعادة النظر فى قرارها ، وعليها أن توافى الجهاز بما اتخذته فى هذا الصدد ، خلال الثلاثين يوما التالية لعلمها بطلب الجهاز .

فاذا لم تستجب الجهة الادارية لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوما التالية أن يطلب تقديم العامل الى المحاكمة التأديبية ، وعلى الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوما التالية .

٣ ـ أن يطعن فى القرارات أو الاحكام الصادرة من جهات التأديب فى شأن المخالفات المالية ، وعلى القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة من القرارات أو الأحكام الصادرة فى شأن المخالفات المالية فور صدورها .

رابعا ـ فى مجال مراقبة الشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام والتى يسام فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما يقل عن ٢٥٪ من رأسمالها :

يتعين على الشخص العام المساهم أن يقدم الى الجهاز التقرير السنوى لمراقبى الحسابات خلال أسبوعين من تاريخ وروده له ، وكذلك أية بيانات أو قوائم أو مستندات تتعلق بالشركة المساهم فيها يطلبها الجهاز خلال شهرين من تاريخ طلبها وذلك لمراجعتها وابداء الرأى فيها .

ويقوم الجهاز بارسال تقريره عن كل ذلك الى الشخص العام المساهم وكذلك الى الجهات الرسمية المعنية المسئولة خلال شهرين من تاريخ ورود تقرير مراقبى الحسابات والقوائم والمستندات والبيانات التى طلبها .

مـادة ٦ ـ لرئيس الجهاز تعيين مراقبى حسابات من بين من يزاولون المهنة من خارج النطاق الحكومى لبنوك القطاع العام وللشركات المنصوص عليها فى البند (٣) من المادة (٣) من هذا القانون وللجهات التى تنص قوانينها على ذلك ، ويبلغ مراقبوا الحسابات تقاريرهم الى الجهاز والى تلك الجهات ، وللجاهز أن يعد تقريرا بملاحظاته ويرسله الى الجهة المعنية لعرضه مع تقرير مراقبى الحسابات على الجمعية العامة .

مـادة ٧ ـ يباشر الجهاز عمليات الفحص والمراجعة المنصوص عليها فى هذا القانون اما فى مقار الجهات التى تتواجد بها السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها ، واما فى مقر الجهاز وفقا لما يراه رئيس الجهاز محققا للمصلحة العامة .

وللجهاز الحق فى أن يفحص ـ عدا المستندات والسجلات المنصوص عليها فى القوانين واللوائح ـ أى مستند أو سجل أو محاضر جلسات أو أوراق أخرى يراها لازمة للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل ، كما له الحق أيضا فى أن يطلب أية بيانات أو معلومات أو ايضاحات يرى أنها لازمة لمباشرة هذه الاختصاصات ، وله أن يحتفظ بما يراه من المستندات أو الوثائق أو السجلات أو الاوراق ، اذا تطلبت عملية المراجعة ذلك ولحين الانتهاء منها .

وللجهاز فى سبيل مباشرته لاختصاصاته المشار اليها فى هذا القانون حق المعاينة والتفتيش على الأعمال والوحدات الخاضعة لرقابته .

مـادة ٨ ـ يقوم الجهاز بفحص اللوائح الادارية والمالية للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى أوجه النقص فيها .

مـادة ٩ ـ يباشر الجهاز اختصاصاته المبينة فى هذا القانون بطريق العينة . وله أن يباشر هذه الاختصاصات بطريق الفحص الشامل اذا دعت الحاجة الى ذلك .

مـادة ١٠ ـ للجهاز حق الاتصال المباشر بالمسئولين الماليين بمختلف مستوياتهم التابعين منهم لوزارة المالية أو غيرهم فى الجهات الخاضعة لرقابته .

مـادة ١١ ـ يعتبر من المخالفات المالية فى تطبيق أحكام هذا القانون ما يأتى :

١ ـ مخالفة القواعد والاجراءات المالية المنصوص عليها فى الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها .

٢ ـ مخالفة القواعد والاجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة وبضبط الرقابة على تنفيذها .

٣ ـ مخالفة القواعد والاجراءات الخاصة بالمشتروات والمبيعات وشئون المخازن وكذا كافة القواعد والاجراءات والنظم المالية والمحاسبية السارية .

٤ ـ كل تصرف خاطىء عن عمد أو اهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية .

كما يعتبر فى حكم المخالفات المالية ما يلى :

(أ) عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود أو الاتفاقات أو المناقصات التى يقتضى تنفيذ هذا القانون موافاته بها .

(ب) عدم موافاة الجهاز بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقا للقانون .

مـادة ١٢ ـ يعتبر من المخالفات الادارية فى تطبيق أحكام هذا القانون ما يأتى :

١ ـ عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخر فى الرد عليها عن المواعيد المقررة فى هذا القانون بغير عذر مقبول ، ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب العامل المختص اجابة الغرض منها المماطلة أو التسويف .

٢ ـ عدم اخطار الجهاز بالأحكام والقرارات الادارية الصادرة بشأن المخالفات المالية خلال المدة المحددة فى هذا القانون .

٣ ـ التأخير دون مبرر فى ابلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد فى هذا القانون بما تتخذه الجهة المختصة فى شأن المخالفة المالية التى تبلغ اليها بمعرفة الجهاز .

الباب الثالث

التزامات الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز

مـادة ١٣ ـ على وزارة المالية موافاة الجهاز بالحسابات الختامية للدولة وبياناتها التفصيلية ومشروعات قوانين ربطها .

وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاته بميزانياتها وحساباتها الختامية وما يجرى عليها من تسويات وتعديلات اضافية والحسابات المالية والربع سنوية والشهرية ونتائج الجرد السنوى للمخازن التابعة لها وتقارير الانجاز .

وكل ذلك فى حدود المواعيد المنصوص عليها فى هذا القانون ، والقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة ولائحته التنفيذية ، والقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية .

مـادة ١٤ ـ على ممثلى وزارة المالية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز والمسئولين الماليين فى هذه الجهات اخطار الجهاز بجميع الحالات التى يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية وذلك خلال شهر من تاريخ وقوعها .

مـادة ١٥ عـلى رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز ابلاغه بوقائع الاختلاس أو السرقة أو التبديد أو الاتلاف أو الحريق أو الاهمال يوم اكتشافها ، وعليه أيضا أن يوافوا الجهاز بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها .

مـادة ١٦ ـ على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاته بالبيانات والمؤشرات اللازمة لمتابعة تنفيذ الخطة وتقويم الأداء طبقا للنظم والنماذج التى يعدها الجهاز .

وتلتزم الجهات التى تقوم بتنفيذ مشروعات استثمارية بموافاة الجهـاز بصورة من دراسة الجدوى لكل مشروع استثمارى وكذلك بأية تعديلات تطرأ عـلى هذه الـدراسة وأسبابها أثناء تنفيذ المشروع .

مـادة ١٧ ـ على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أن ترد على ملاحظاته خلال شهر من تاريخ ابلاغها بها .

الباب الرابـع

تقاريـر الجهـاز

مـادة ١٨ ـ يقدم الجهاز التقارير الآتية عن :

١ ـ ملاحظاته التى أسفرت عنها عمليات الرقابة عليها فى الباب الثانى من هذا القانون ، ويرسلها الى رؤساء الوحدات التى تخصها .

٢ ـ نتائج مراجعة الحسابات الختامية لتنفيذ موازنات الوحدات الحسابية الواردة فى البند (١) من المادة (٣) من هذا القانون ويرسلها الى وزارة المالية والى تلك الوحدات خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل حساب ختامى أو ميزانية .

٣ ـ نتائج مراجعة الميزانيات والقوائم والحسابات الختامية للوحدات الواردة فى البند (٢) من المادة (٣) من هذا القانون ويرسلها الى وزارة المالية والى تلك الوحدات والجهات الرئاسية المعنية خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل منها .

ويجب أن تتضمن هذه التقارير على وجه الخصوص الملاحظات التى أسفرت عنها المراجعة وما اتخذ بشأنها وما اذا كان الجهاز قد حصل على كل الايضاحات والبيانات التي رأى ضرورة الحصول عليها ، وما اذا كانت الميزانية والحسابات الختامية تعبر بوضوح عن حقيقة المركز المالى للوحدة وعن حقيقة فائضها أو عجزها فى نهاية العام .

كذلك يجب أن تتضمن التقارير طريقة الجرد والتقويم التى اتبعتها الوحدة ومدى التحقق من سلامتها وموافقتها للاجراءات التى اعتمدها الجهاز والأصول المرعية .

كما ينبغى الاشارة فى التقرير الى كل تغيير يطرأ على أسس وطرق التقويم أو الجرد ، وأثر ذلك على نتائج الحسابات .

ويجب عرض ملاحظات الجهاز على مجالس الادارة المختصة خلال شهر على الأكثر من تاريخ ابلاغها .

ويقع باطلا كل قرار تتخذه الجمعيات العامة أو مجالس الادارة المشار اليها والمنعقدة للنظر فى اقرار الميزانيات والحسابات الختامية للوحدات سالفة الذكر ما لم يعرض ويناقش معها تقارير الجهاز عنها .

٤ ـ ملاحظاته على الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة ، ويرسل التقرير الى مجلس الشعب فى موعد لا يجاوز شهرين من تاريخ ورود الحساب الختامى كاملا للجهاز من وزارة المالية . كما يرسل نسخة من التقرير الى هذه الوزارة .

٥ ـ متابعة تنفيذ وتقويم الأداء المنصوص عليها فى البند (ثانيا) من المادة (٥) من هذا القانون ، كما يعد تقريرا عن كل سنة مالية فى هذا المجال ويرسل هذه التقارير الى مجلس الشعب والى الجهات المعنية .

ويقدم الجهاز الى رئيس الجمهورية والى مجلس الشعب والى رئيس مجلس الوزراء تقارير سنوية عن النتائج العامة لرقابته أو أية تقارير أخرى يعدها .

كما يقدم الجهاز الى مجلس الشعب أية تقارير يطلبها منه .

الباب الخامس

تشكيل الجهاز ونظام العاملين به

مـادة ١٩ - يشكل الجهاز من رئيس ونائبين ووكلاء للجهاز وأعضاء فنيين .

ويضع مكتب الجهاز الهيكل التنظيمى للجهاز ويحدد وحداته الرئيسية والمساعدة ، ويصدر بهذا الهيكل قرار من رئيس الجهاز .

مـادة ٢٠ - يعين رئيس الجهاز بناء على ترشيح رئيس الجمهورية وموافقة مجلس الشعب ، ويصدر بهذا التعيين قرار من رئيس الجمهورية متضمنا معاملته المالية ، ويعامل من حيث المعاش وفقا لهذه المعاملة .

ويكون اعفاء رئيس الجهاز من منصبه بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب بأغلبية أعضائه .

وفى حالة تقديم رئيس الجهاز استقالته تعرض الاستقالة على مجلس الشعب .

وتسرى فى شأن اتهام ومحاكمة رئيس الجهاز القواعد المقررة فى قانون محاكمة الوزراء .

مـادة ٢١ - يعين نائب رئيس الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية متضمنا معاملته المالية ويعامل من حيث المعاش وفقا لهذه المعاملة .

مـادة ٢٢ - يشرف رئيس الجهاز على أعمال الجهاز الادارية والمالية والفنية ، وعلى العاملين به ، ويصدر القرارات اللازمة لتنظيم وادارة أعماله ويعاونه فى ذلك نائبا الرئيس ، ويمثل الجهاز أمام القضاء وفى علاقاته بالغير ، وفى حالة غيابه أو خلو منصبه يحل محله أقدم النائبين .

مـادة ٢٣ - يشترط فى العضو الفنى أن يكون حاصلا على مؤهل جامعى أو ما يعادله يتفق وطبيعة العمل الرقابى للجهاز .

مـادة ٢٤ - يشكل مكتب الجهاز من رئيس الجهاز ونائبيه وأقدم الوكلاء .

ويجتمع المكتب بدعوة من رئيسه وبحضوره ، وتصدر قراراته بأغلبية الحاضرين واذا تساوت الأصوات يرجح رأى الجانب الذى منه الرئيس .

واذا نقص عدد المكونين للمكتب عن أربعة يستكمل العدد من الوكلاء حسب أقدميتهم .

ويمارس المكتب الاختصاصات المقررة له فى هذا القانون وفى لائحة العاملين بالجهاز .

مادة ٢٥ ـ لا يجوز لرئيس الجهاز أو نائبيه أو وكلائه أن يقوموا بأى عمل آخر بمرتب أو بمكافأة بأية صورة كانت سواء من خزانة الدولة أو من أية جهة أخرى .

ولا يسرى ذلك بالنسبة للمساهمة فى المجالات البحثية والعلمية وأعمال التدريب بشرط الحصول على تصريح بذلك من رئيس الجهاز ، ويكون التصريح لرئيس الجهاز فى ذلك من رئيس مجلس الشعب .

ولا يجوز لهم مزاولة مهنة حرة أو القيام بأى عمل تجارى أو صناعى أو مالى أو أى عمل آخر يتعارض ومقتضيات وظائفهم أو يمس الاستقلال الواجب .

كما يحظر على أى منهم أن يشترى أو يستأجر شيئا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها أو أن يحصل على أية ميزة خاصة فى التعامل مع القطاع العام أو أية جهة تخضع لرقابته ولا يسرى هذا الحظر على التعامل الذى يتم طبقا لقواعد عامة تسرى على الكافة .

مادة ٢٦ ـ لا يجوز لمديرى ادارات مراقبة الحسابات ونوابهم ومراقبى الحسابات بها أن يجمعوا بين وظائفهم وبين أى عمل آخر كما لا يجوز لهم مباشرة أعمال أو أداء خدمات للغير بأجر أو بغير أجر .

كما يحظر تعيينهم فى الجهات محل رقابة الادارات التى عملوا بها الا بعد مضى ثلاث سنوات على تركهم العمل فى ادارة مراقبة حسابات تلك الجهات .

الباب السـادس
أحكـام عامـة

مـادة ٢٧ - يكون لرئيس الجهاز السلطات المخولة للوزير ولوزير المالية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الجهاز وفى تنظيمه وادارة أعماله .

كما يكون له السلطات المخولة للوزير المختص بالتنمية الادارية ولرئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة وذلك بالنسبة للجهاز والعاملين به .

وكذلك يكون له سلطة الترخيص بسفر العاملين به الى الخارج ، ويكون التصريح له بالسفر الى الخارج من رئيس مجلس الشعب .

مـادة ٢٨ - يكون للجهاز موازنة مستقلة وتدرج رقما واحدا فى موازنة الدولة .

ويضع رئيس الجهاز مشروع الموازنة التفصيلية ويرسله فى المواعيد المقررة الى مجلس الشعب ، ويعمل بها بعد اقرارها من المجلس من تاريخ العمل بالموازنة العامة للدولة .

كما يقوم المجلس باعتماد الحساب الختامى لموازنة الجهاز طبقا للقواعد المتبعة فى اعتماد المجلس لحساباته .

ويضع مكتب الجهاز القواعد الخاصة بتنظيم حسابات الجهاز ونظام الصرف والجرد ، وغير ذلك من الشئون المالية والادارية .

مـادة ٢٩ - تنظيم شئون العاملين بالجهاز لائحة خاصة تصدر بقرار من مجلس الشعب له قوة القانون بناء على اقتراح أحد أعضائه أو رئيس الجهاز وتتضمن كافة القواعد المنظمة لشئونهم .

وفيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون ، يستمر العمل بلائحة شئون العاملين الصادرة بقرار مجلس الشعب بجلسته المنعقدة فى ١٩٧٥/٧/٦ والقرارات المعدلة له الى أن تصدر اللائحة الجديدة التى يجب على رئيس الجهاز أن يقدم اقتراحا بها الى مجلس الشعب خلال ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون .

الفصل الحادى عشر

ادارة المال العام

أولا - مبادىء واسس الموازنة العامة للدولة .

ثانيا - وظائف الموازنة العامة للدولة .

الفصل الحادى عشر

ادارة المال العام

لقد تطور اهتمام الادارة العامة الحديثة بأمور الاقتصاد والانتاج وأصبحت وحدات الادارة العامة معنية بالاستثمار فى مشروعات التنمية وتدبير التمويل اللازم لها . وبالتالى فقد تنوعت أبواب الانفاق العام ولم تعد قاصرة على أشكال الانفاق التقليدية . كذلك تعددت مصادر ايرادات الدولة وفاقت أرقامها الحدود التقليدية لها .

وبالنظر الى ضخامة حجم الانفاق العام فى مصر ، وكذا ضخامة عبء التمويل وضرورة البحث عن موارد للدولة وتنمية الموارد المتاحة ، فقد أصبحت عملية ادارة المال العام من أهم الوظائف التى تقوم بها الادارة العامة .

وتعتبر الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية التى يتم من خلالها تنسيق وتوجيه المال العام ايرادا وانفاقا . وقد صدر فى مصر القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة يتضمن المبادىء الأساسية فى هيكل الموازنة واعدادها .

مبادىء واسس الموازنة العامة للدولة(★)

الموازنة العامة للدولة هى البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق اهداف محددة وذلك فى اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة . وتصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يوليو (★ ★) حتى آخر يونيو من كل عام .

(★) قانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ .

(★★) حسب القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ كانت السنة المالية تبدأ من أول يناير ثم تم تعديل موعد بدء السنة المالية إلى أول يوليو اعتباراً من ١٩٨٠/٧/١ .

● **هيكل الموازنة العامة للدولة واسلوب اعدادها :**

- تمثل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الادارى ووحدات الادارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة وصناديق التمويل الخاصة أى أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء .
- تعد الموازنة العامة للدولة على اساس التقسيم الادارى للاجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفى لاوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على اساس البرامج والمشروعات والاعمال .
- وتنقسم الموازنة العامة للدولة إلى فرعين من الموازنات :

(أ) الموازنة الجارية .

(ب) الموازنة الرأسمالية .

وتعد موازنة للخزانة العامة يتم فيها غرض نتائج التمويل للموازنات والالتزامات الخاصة بالخزانة العامة وأى اجراءات تتعلق بتحقيق التوازن المالى للموازنة العامة للدولة كما يعرض البيان الخاص بصافى الانفاق العام .

- ويتم تبويب الاستخدامات العامة للدولة ومواردها إلى ابواب وتنقسم الاستخدامات إلى الابواب الآتية :

الباب الأول : الأجور .

الباب الثانى : النفقات الجارية والتحويلات الجارية .

الباب الثالث : الاستخدامات الاستثمارية .

الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية .

وتنقسم موارد الموازنة العامة للدولة إلى الأبواب الآتية :

الباب الأول : الايرادات السيادية .

الباب الثانى : الايرادات الجارية والتحويلات الجارية .

الباب الثالث : الايرادات الرأسمالية المتنوعة .

الباب الرابع : القروض والتسهيلات الائتمانية .

- يصدر وزير المالية كل سنة منشوراً يتضمن القواعد التى تتبعها الجهات عند اعداد مشروع موازنتـه وذلك على ضوء الاهداف المخططة المطلوب تحقيقها وفقا للسياسة العامة للدولة وتلتزم كل جهة بتقديم مشروع موازنتها إلى وزارة المالية قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل وتتولى وزارة المالية اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة الذى يتم عرضه على مجلس الوزراء ويحيله رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب فى الموعد المحدد بالدستور .

- إذا لم يصـدر قانـون المـوازنـة العامة قبل بدء السنة المالية يتم الصرف فى حدود اعتمادات موازنة السنة المالية السابقة إلى حين اعتمادها .

● التمويل والصناديق الخاصة :

- يكون تمويل الاستخدامات الجارية لكل من تقسيمات الموازنة العامة للدولة عن طريق مواردها الجارية كما تخصص الموارد الرأسمالية لكل منها لمقابلة الاستخدامات الرأسمالية .

- يحدد الفائض واعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الادارى للحكومة والهيئات العامة وما فى حكمها سنوياً ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل باعانة العجز .

- يجوز بقـرار من رئيس الجمهـورية انشـاء صنـاديق تخصص فيهـا موارد معـين لاستخدامات محددة ويعد للصندوق موازنة خاصة به طبقا لأحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ .

● تنفيذ الموازنة العامة :

- يعتـبر صدور قانـون اعتـماد المـوازنـة العامة للدولة ترخيصاً لكل جهة فى حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها فى الأغراض المخصصة من أجلها

اعتباراً من أول السنة المالية وتكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها ويكون للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة قوة القانون .

- لا يجوز تجاوز اعتمادات أى باب من الابواب المختلفة أو استخدات نفقات غير واردة بالموازنة الا بعد الرجوع إلى وزارة المالية وموافقة مجلس الشعب وصدور القانون الخاص بذلك . ويجوز اجراء النقل داخل اعتمادات الباب الواحد طبقا للشروط والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية والتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة وقانون الخطة العامة .
- لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروعات غير واردة فى الخطة أو فى الموازنة العامة للدولة يترتب عليها انفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة الا بموافقة مجلس الشعب وفى غير هذه الاحوال تكون التصرفات طبقا للشروط والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية . كما يجب تقديم بيانات خاصة بأسباب عدم تنفيذ ما خطط بالموازنات .

● **الحسابات الختامية :**

- **يعد الحساب الختامى للدولة عن السنة المالية المنتهية ويشتمل على الاستخدامات والموارد الفعلية موزعة على الأبواب المختلفة للموازنة العامة كما يشتمل على المراكز المالية لحسابات الدولة فى نهاية السنة المالية .**
- **يقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بتقديم تقرير عند نتائج مراجعة الحسابات الختامية والميزانيات العمومية للوحدات الواردة بالموازنة العامة للدولة إلى وزارة المالية وإلى تلك الوحدات خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل ميزاينة عمومية أو حساب ختامى . كما يقدم إلى مجلس الشعب تقريره عن الحساب الختامى للموازنات العامة فى موعد اقصاه أحد عشر شهراً من انتهاء السنة المالية .**

وظائف الموازنة العامة للدولة :

يمكن لعملية اعداد الموازنة العامة للدولة أن تصبح أداة هامة للتخطيط والادارة على مختلف مستويات الادارة العامة . ومن ثم فان اعداد الموازنة وتنسيقها ينبغى أن يكون أقرب إلى وظائف التخطيط القومى باعتبار الموازنة البرنامج المالى للخطة القومية .

ومن ثم يمكن تركيز أهم الوظائف التى يجب أن تحققها الموازنة العامة للدولة فى الآتى :

- التأكد من أن الموازنة تعكس تماماً أهداف وأولويات الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- التأكيد على أن تحقق الموازنة التوازن بين تقديرات الموارد والاستخدامات .
- التـأكد من أن الموازنة تراعى التوازن بين متطلبات الانفاق الجارى من ناحية ، وبين متطلبات الانفاق الاستثمارى لمشروعات التنمية من ناحية أخرى .
- أن يتم اعـداد الموازنة العامة والموازنات الفرعية أو المستقلة أو الملحقة بطريقة سليمة تتفادى التكرار والازدواج وتسمح بالمقارنة الدقيقة .
- أن تتخذ الموازنة أساسا فى دفع حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بتركيزها على البرامج والمشروعات بدلا من أن تهتم فقط ببنود الانفاق بغض النظر عن ارتباطها ببرامج أو مشروعات محددة .

وتحقيقا للتطوير المستهدف فى موازنة الدولة ، فقد فصلت الموازنة الاستثمارية وأسند تنفيذها إلى بنك الاستثمار القومى ، واقتصرت موازنة الدولة على الإنفاق الجارى . وتقوم وزارة المالية باعداد الموازنة العامة بشقيها الجارى والاستثمارى ، بينما تختص وزارة الاقتصاد باعداد الموازنة النقدية (موازنة النقد الأجنبى) .

ملحق الفصل الحادى عشر

قانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٨٨

بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٨٨/١٩٨٩

باســم الشعب

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على الدستور ،

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه ، وقد أصدرناه :

(المــادة الأولــى)

قدرت استخدامات الموازنـة العاملة للدولـة فى السنة المـالية ٨٨ / ١٩٨٩ بمبلغ ٢٣٦٥٦٢٢٩٥٠٠ جنيه (فقط وقدره ثلاثة وعشرون ألفا وستمائه وستة وخمسون مليونا ومائتان وتسعة وعشرون ألفا وخمسمائة جنيه) كما قدرت إيرادات الموازنة العامة للدولة بمبلغ ٢١٠٤٨٩٨٥٥٠٠ جنيه (فقط وقدره واحد وعشرون ألفا وثمانية وأربعون مليونا وتسعمائة وخمسة وثمانون ألفا وخمسمائة جنيه)

(المادة الثانية)

وزعت الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ وفقا لما هو وارد بالجدول المرفق رقم (١) كما يلى :

أولا ـ الاستخدامات الجارية :

قدرت الاستخدامات الجارية للموازنة العامة للدولة للسنة الماليـة ٨٨ / ١٩٨٩ بمبلغ ١٦٣٢١٨٥٨٤٠٠ جنيه (فقط وقدره ستة عشر ألفا وثلاثمائة وواحد وعشرون مليونا وثمانمائة وثمانية وخمسون ألفا وأربعمائة جنيه) موزعة على البابين التاليين :

(أ) جملة الباب الأول ـ الأجور مبلغ ٥٥١٥٠٠٠٠٠٠ جنيه (فقط وقدره خمسة آلاف وخمسمائة وخمسة عشر مليونا من الجنيهات) .

(ب) جملة الباب الثانى ـ النفقات الجارية والتحويلات الجارية مبلغ ١٠٨٠٦٨٥٨٤٠٠ جنيه (فقط وقدره عشرة آلاف وثمانمائة وستة ملايين وثمانمائة وثمانية وخمسون ألفا وأربعمائة جنيه) .

ثانيا ـ الاستخدامات الرأسماليــة :

قدرت الاستخدامات الرأسمالية للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بمبلغ ٧٣٣٤٣٧١١٠٠ جنيه (فقط وقدره سبعة آلاف وثلاثمائة وأربعة وثلاثون مليونا وثلاثمائة وواحد وسبعون ألفا ومائة جنيه) موزعة على البابين التاليين :

(أ) جملة الباب الثالث ـ الاستخدامات الاستثمارية مبلغ ٢٧٩٢٤٧٩٠٠٠ جنيه (فقط وقدره ألفان وسبعمائة واثنان وتسعون مليونا وأربعمائة وتسعة وسبعون ألفا من الجنيهات) .

(ب) جملة الباب الرابع ـ التحويلات الرأسمالية مبلغ ٤٥٤١٨٩٢١٠٠ جنيه (فقط وقدره أربعة آلاف وخمسمائة وواحد وأربعون مليونا وثمانمائه واثنان وتسعون ألفا ومائة جنيه) .

(المادة الثالثة)

وزعت موارد الموازنة العامة للدولة للسنة الماليـة ٨٨ / ١٩٨٩ وفقا لما هو وارد بالجدول المرفق رقم (١) كما يلى :

أولا ـ الإيرادات الجارية :

قدرت الإيرادات الجارية للموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بمبلغ ١٧٢٧١٥٤٥٤٠٠ جنيه (فقط وقدره سبعة عشر ألفا ومائتان وواحد وسبعون مليونا وخمسمائة وخمسة وأربعون ألفا وأربعمائة جنيه) موزعة على البابين التاليين :

(أ) جملة الباب الأول - الإيرادات السيادية مبلغ ١٢٣٤٦٤٧٦٩٠٠ جنيه (فقط وقدره اثنا عشر ألفا وثلاثمائة وستة وأربعون مليونا وأربعمائة وستة وسبعون ألفا وتسعمائة جنيه) .

(ب) جملة الباب الثانى - الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية مبلغ ٤٩٢٥٠٦٨٥٠٠ جنيه (فقط وقدره أربعة آلاف وتسعمائة وخمسة وعشرون مليونا وثمانية وستون ألفا وخمسمائة جنيه) .

ثانيا - الإيرادات الرأسمالية :

قدرت الإيرادات الرأسمالية للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بمبلغ ٣٧٧٧٤٤٠١٠٠ جنيه (فقط وقدره ثلاثة آلاف وسبعمائة وسبعة وسبعون مليونا وأربعمائة وأربعون ألفا ومائة جنيه) موزعة على البابين التاليين :

(أ) جملة الباب الثالث - الإيرادات الرأسمالية المتنوعة مبلغ ٢٧٤٠٨٨٠١٠٠ جنيه (فقط وقدره ألفان وسبعمائة وأربعون مليونا وثمانمائة وثمانون ألفا ومائة جنيه) منه مبلغ ٥٩٨٦٧٥٠٠٠ جنيه (فقط وقدره خمسمائة وثمانية وتسعون مليونا وستمائة وخمسة وسبعون ألفا من الجنيهات) لتمويل الاستخدامات الاستثمارية ومبلغ ٢١٤٢٢٠٥١٠٠ جنيه (فقط وقدره ألفان ومائة وأثنان وأربعون مليونا ومائتان وخمسة آلاف ومائة جنيه) لتمويل التحويلات الرأسمالية وفقا لما هو موضح بالجدول المرفق رقم (١) .

(ب) جملة الباب الرابع - القروض والتسهيلات الائتمانية مبلغ ١٠٣٦٥٦٠٠٠٠ جنيه (فقط وقدره ألف وستة وثلاثون مليونا وخمسمائة وستون ألفا من الجنيهات) منه مبلغ ٢٥٦٥٦٠٠٠٠ جنيه (فقط وقدره مائتان وستة وخمسون مليونا وخمسمائة وستون ألفا من الجنيهات) لتمويل الاستخدامات الاستثمارية ومبلغ ٧٨٠٠٠٠٠٠٠ جنيه (فقط وقدره سبعمائة وثمانون مليونا من الجنيهات) لتمويل التحويلات الرأسمالية وفقا لما هو موضح بالجدول المرفق رقم (١) .

(المادة الرابعة)

قدر الفرق بين إجمالى الاستخدامات الجارية وإجمالى الايرادات الجارية بالموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بفائض قدره ٩٤٩٦٨٧٠٠٠ جنيه (فقط وقدره تسعمائة وتسعة وأربعون مليونا وستمائة وسبعة وثمانون ألفا من الجنيهات) .

قدر الفرق بين إجمالى الاستخدامات الرأسمالية والايرادات الرأسمالية فى الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بعجز قدره ٣٥٥٦٩٣١٠٠٠ جنيه (فقط وقدره ثلاثة آلاف وخمسمائة وستة وخمسون مليونا وتسعمائة وواحد وثلاثون ألفا من الجنيهات) منه مبلغ ١٩٣٧٢٤٤٠٠٠ جنيه (فقط وقدره ألف وتسعمائة وسبعة وثلاثون مليونا ومائتان وأربعة وأربعون ألفا من الجنيهات) عجز تمويل الاستثمارات ومبلغ ١٦١٩٨٧٠٠٠ جنيه (فقط وقدره ألف وستمائة وتسعة عشر مليونا وستمائة وسبعة وثمانون ألفا من الجنيهات) عجز تمويل التحويلات الرأسمالية .

(المادة الخامسة)

قدر إجمالى استخدامات موازنة الخزانة العامة للسنة المالية ٨٨ / ١٩٨٩ بمبلغ ٢٨٧٣٣٧٥٠٥٠٠ جنيه (فقط وقدره ثمانية وعشرون ألفا وسبعمائة وثلاثة وثلاثون مليونا وسبعمائة وخمسون ألفا وخمسمائة جنيه) .

وقدرت مصادر التمويل المتاحة لمواجهة تلك الاستخدامات بمبلغ ٢٨٠٦٣٧٥٠٥٠٠ جنيه (فقط وقدره ثمانية وعشرون ألفا وثلاثة وستون مليونا وسبعمائة وخمسون ألفا وخمسمائة جنيه) موزعا على الموازنات المختلفة وفقا لما هو وارد بالجدول المرفق رقم (٢) .

ويتم تمويل العجز الصافى وقدره ٦٧٠٠٠٠٠٠٠ جنيه (فقط وقدره ستمائة وسبعون مليونا من الجنيهات) من الجهاز المصرفى .

(المادة السادسة)

تلتزم الجهات بمرعاة عدم الارتباط أو الصرف على المشروعات المدرجة بالباب الثالث الاستخدامات الاستثمارية إلا فى ضوء التنظيم الذى يضعه بنك الاستثمار القومى .

(المادة السابعة)

لوزير المالية « أو من يفوضه » إصدار صكوك على الخزانة العامة فى حدود القروض التى تستحق خلال العام ويتقرر تجديدها .

كما يكون له عقد القروض الأجنبية اللازمة لتمويل الخزانة العامة .

(المادة الثامنة)

لوزير المالية إصدار سندات على الخزانة العامة وفقا للشروط والأوضاع التى يتفق عليها مع البنك المركزى المصرى لمواجهة ما يلى :

(أ) تغطية عجز الخزانة العامة فى السنوات السابقة .

(ب) تمويل عجز الهيئات الاقتصادية المرحل فى السنوات السابقة بالقدر الذى يثبت أنه ينبغى على الخزانة العامة تمويله .

(ج) تغطية العجز النقدى فى حساب الحكومة بالبنك المركزى .

ويتم أجراء التعديلات اللازمة لتنفيذ ما تقدم .

(المادة التاسعة)

تعتبر أحكام التأشيرات العامة الملحقة بهذا القانون جزءا لا يتجزأ منه وتسرى على الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل الداخلة ضمن الموازنة العامة للدولة .

(المادة العاشرة)

ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من أول يوليو سنة ١٩٨٨ .

يبصم بخاتم الدولة وينفذ كقانون من قوانينها .

صدر برئاسة الجمهورية فى ١٤ من ذو القعدة ١٤٠٨ هـ (الموافق فى ١٩٨٨/٦/٢٨) م .

حسنى مبارك

الفصل الثانى عشر

ادارة الوظيفة العامة

أولا ـ أهم مشكلات ادارة الوظيفة العامة فى مصر .

ثانيا ـ الملامح العامة لقانون نظام العاملين بالدولة .

ثالثا ـ الملامح العامة لقانون العاملين بالقطاع العام .

الفصل الثانى عشر

ادارة الوظيفة العامة

أولا - أهم مشكلات ادارة الوظيفة العامة فى مصر :

منـذ اتسع نطاق الأعمال التى تقوم بها وحدات الادارة فى مصر وتنوعت مسئولياتها وأنشطتها ، فقد أصبحت المستخدم الرئيسى للقوى العاملة فى البلاد ، وبالتالى أصبح تنظيم وادارة شئون الوظائف العامة من المهام الرئيسية التى تضطلع بها الادارة العامة ، وأصبحت القواعد والسياسات المتصلة بالتوظف والخدمة المدنية تمثل الأساس الذى تلتزم به مختلف وحدات الادارة المدنية . وقد سارت مصر فى فترة الستينات على أسلوب توحيد وتنميط الأسس والقواعد الوظيفية بالحكومة والقطاع العام ، ودرجت على اصدار لوائح تنظيم شئون العاملين فى مختلف الوحدات تستند الى قوانين التوظف الأساسية .

وقد شهدت ادارة الوظيفة العامة فى مصر قدرا هائلا من الاختلال والاضطراب ساعد على تغذيته الالتجاء الى أسلوب توزيع الخريجين من الجامعات والمعاهد على وحدات الادارة العامة بغض النظر عن الاحتياجات الفعلية لها . ويمكن تصوير أهم المشكلات التى واجهت ادارة الوظيفة العامة فى مصر كما يلى :

- فى اضطراب الأوضاع الوظيفية وأسبابه :

- طرأت عدة متغيرات أساسية على أوضاع العمالة فى الحكومة والقطاع العام خلال السنوات القليلة الماضية ترتب عليها اختلالات وتناقضات فى الأوضاع الوظيفية تسهم فى اهدار جانب أساسى من طاقات العاملين فى الشكوى والمطالبة بتعديل وتصحيح أوضاعهم أو مساواتهم ببعض الفئات الأخرى التى حققت مزايا لم تتحقق لهم ، كما تعمل على الاخلال بقواعد التشغيل وعلاقات العمل السليمة .

ويمكن تركيز أهم مظاهر مشكلات العمالة (من وجهة نظر العاملين) فى الآتى :

- تزايد المطالبات بتطبيق قواعد تصحيح أوضاع العاملين بالحكومة والقطاع العام
- مطالبة فئات جديدة ممن لم ينطبق عليهم القانون ١١ لسنة ١٩٧٥ وغيره من مجالات تصحيح أوضاع العاملين (مثل العسكريين ورجال الشرطة والعاملين بكادرات خاصة وقت صدور القانون) بتطبيق القانون عليهم .
- تعدد الشكاوى من ثغرات فى قرارات الرسوب وقانون الاصلاح الوظيفى بحيث بلغت ٢٣ ثغرة سواء فى القوانين أو فى تطبيقها .
- تعدد المطالبات باضافة مدد أقدمية افتراضية وعلاوات لحملة الشهادات الأقل من المتوسطة ، وتزايد الشكاوى من قرارات التقييم المالى للشهادات التى توقف منحها .

● أما من جانب آخر نجد الآراء الصادرة عن المسئولين سواء فى القطاع العام أو الحكومة تتجه فى اتجاه مخالف كما يلى :

- يشكو القادة الاداريين بالقطاع العام من الاضطراب الوظيفى الذى نشأ عن تطبيق قانون ١١ لسنة ١٩٧٥ وغيره من القرارات المماثلة واختلال الهياكل الوظيفية للشركات والآثار السالبة الناتجة عن ذلك من حيث انتاجية العمل وانضباط العاملين .
- تضخم أعباء الأجور بالنسبة للقطاع العام الأمر الذى انعكس فى مطالبة ملحة من جانب ادارات الشركات لتحريك الأسعار من أجل تعويض تلك الزيادات فى الأجور التى فرضت نتيجة لقانون تصحيح الأوضاع الوظيفية .
- اختلال الهياكل الوظيفية بالوزارات وأجهزة الدولة المختلفة حيث تهدر اجراءات الترقية بالرسوب والاصلاح الوظيفى الأسس الادارية السليمة .

● وفى اطار هذا الاضطراب الواضح فى الأوضاع الوظيفية بالدولة نلحظ أيضا اتجاها لتزايد الأجور والرواتب بالدولة يبدو من استقراء بيانات الموازنة العامة للدولة حيث تبلغ الزيادة المقدرة فى اجمالى الأجور فى موازنة ١٩٨٢/١٩٨١ للحكومة المركزية والمحليات

والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية نسبة ٣٠٪ عما كانت عليه فى ١٩٨٠ بينما تستهدف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ١٩٨١/١٩٨٢ زيادة الانتاج المحلى الاجمالى بمعدل ٩ر٩٪ فقط .

من جانب آخر ، فان انتاجية الجنيه أجر فى القطاع العام الصناعى المستهدفة فى عام ١٩٧٨ تبلغ ٠٨٠ر٢ جنيه بينما كانت ١١٠ر٢ جنيه فى ١٩٧٦ ، كما بلغت الزيادة فى الأجور بين عامى ١٩٧٦ و ١٩٧٨ نسبة ٦ر١٨٪ بينما تحققت زيادة فى الدخل الاجمالى نسبتها ١٧٪ فقط .

- يمكن تركيز أهم الأسباب التى نشأت عنها تلك الأوضاع الوظيفية المضطربة فيما يلى :

- الالتجاء الى استخدام فكرة الرسوب الوظيفى منذ ١٩٦٨ وتوالى تطبيق قواعد الرسوب فى السنوات التالية حتى أول مارس ١٩٧٧ حيث صدر قرار رئيس الوزراء رقم ١١٨٢ لسنة ١٩٧٦ والذى يقضى بترقية من تتوافر فيهم شروط الترقية فى الفترة من ١٩٧٦/١٢/٣١ حتى أول مارس ١٩٧٧ طبقا لقواعد الرسوب الوظيفى الصادرة فى سنتى ٧٣ ، ١٩٧٤ .
- الالتجاء إلى الأسلوب الذى اصطلح على تسميته بالاصلاح الوظيفى وذلك بالقانون ١١ لسنة ١٩٧٥ والذى جدد العمل به فى سنوات تالية ويلاحظ أنه بينما تقضى قرارات الرسوب الوظيفى بالترقية إلى الدرجة التالية لكل من أمضى فى درجته الحالية المدد المقررة بتلك القرارات ، فان قانون تصحيح الأوضاع الوظيفية يتخذ المدد الكلية للخدمة الواردة بالجداول المرافقة له أساسا للترقية مع جواز أن تكون الترقيات لدرجة أو أكثر بشرط ألا تجاوز درجتين فى السنة المالية الواحدة .
- بينما كانت قرارات الرسوب الوظيفى تنطبق على العاملين بالحكومة والهيئات العامة (الخاضعين للقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١) ، فان القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ انطبق عليهم وعلى العاملين بالقطاع العام (المعاملين بالقانون ٦١ لسنة ١٩٧١) فى ذلك الوقت .
- ان مشكلة خطيرة نتجت عن سماح القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ بجواز ضم مدد خدمة سابقة فى حساب مدد الخدمة الكلية اللازمة للترقية (وقد ترتب على ذلك حالات كثيرة من التلاعب والانحراف بافتعال شهادات خدمة وهمية من جهات غير حكومية والاعتماد عليها فى زيادة الخدمة الكلية ، ومن ثم تحقيق مزايا أكبر) .

أن سـببـا رئيسـيا لاضـطراب الأوضـاع الـوظيفية يعـود إلى الخلط بين الاعتبـارات الاقتصـادية التى توجب تعديل الأجور للعاملين لمواجهة ارتفاعات الأسعـار وزيادة أعبـاء المعيشة من ناحية ، وبين الاعتبارات الادارية السليمة التى تقصر الترقية من وظيفة الى وظيفة أعلى على من تتوافر لديهم شروط شغل تلك الوظائف وتشترط خلو الوظيفة الأعلى وتوفر المصرف المالى لتمويلها . ولكن نجد أن قرارات الرسوب الوظيفى وكذلك قانون تصحيح الأوضاع الوظيفية تهدر جميعا تلك القاعدة الموضوعية وتجرى بناء عليها ترقيات حتمية استنادا الى اعتبار وحيد وهـو الأقـدمية وبغض النـظر عن توافـر اشـتراطـات شغـل الوظائف الأعلى أو الاعتـمادات الـلازمـة للتمـويل كذلك تجاوزت بعض قرارات الرسوب الوظيفى فأتاحت الفرصة للترقية الى الدرجة الثانية والأصل أنه تتم الترقية اليها بالاختيار (قرار وزير الخزانة رقم ٣٦٨ لسنة ١٩٧١ فى ١٩٧١/١٢/٢٧) . كذلك فقد امتدت الترقيات بقانون ١١ لسنة ١٩٧٥ الى الدرجة الثانية .

ـ ولعل من أهم الأسباب التى أسهمت فى اختلال الأوضاع والمعاملات الوظيفية فى مصر هو تطبيق أسلوب تسعـير الشهادات الدراسية . وقد تكرس هذا ا لوضع بصدور القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٧ الذى قضى بوضع كل موظف موجود بالخدمة وقت صدوره فى الدرجة المقررة لمؤهله مع احتساب أقدميته فيها من تاريخ التعيين أو الحصـول على المؤهل أيهما أقرب . وقد جرت كل القوانين والقرارات المتعلقة بشئـون الـوظيفـة العامة بعد ذلك من الناحية الواقعية على أساس قاعدة تسعير الشهـادات حيث نصت بشكل أو آخر على تحديد المستويات المالية والأقدميات لحاملى المؤهلات المختلفة .

ـ وارتبـاطا بمشكلة تسعير الشهادات نشأت مشكلة أخرى وهى اختلاف أساس التقيم المـالى للمؤهـلات المختلفـة . ففى حين استنـدت وزارة التربية والتعليم والتعليم العالى الى الخطط والبرامج التعليمية وعدد ساعات الدراسة المقررة لمنح المؤهل كأساس لتحديد مستواه المالى دون التقيد بعدد السنوات الدراسية ، لجأت بعض القـرارات الأخـرى الى اتخـاذ السنوات الدراسية أو مدة الدراسة النظرية والتدريبية أساسا لتقييم المؤهلات الدراسية (قانون ٥٨ لسنة ١٩٧٢ بتسوية حالة الحاصلين على بعض المؤهلات الدراسية ، القانون ١١ لسنة ١٩٧٥).

ولا شك أن أسلوب تسعير الشهادات يمثل اهدارا للقيم الادارية الموضوعية حيث يتساوى حملة المؤهل العلمى الواحد فى الأجر بغض النظر عن اختلاف مضمون العمل الذى يقومون به ، كذلك كان دافعا الى التكالب على التعليم الجامعى نظرا للقيمة المالية الأعلى المعطاة للمؤهلات العالية وبالتالى العزوف عن التعليم الفنى . من ناحية أخرى أدى أسلوب تسعير الشهادات الى الضغوط الفئوية التى أنتجت قرارات الرسوب ، والاصلاح الوظيفى حيث يطالب حملة المؤهل الواحد من خريجى نفس الدفعة بالتساوى فى الترقيات رغم اختلاف جهات العمل وأنواع الوظائف التى يشغلونها ، وأكثر من هذا فقد قوى الاتجاه الى معادلة الوظائف والمراتب الوظيفية فى الكادرات الخاصة المختلفة اعتمادا على منطق تساوى المؤهلات العلمية وبغض النظر عن اختلاف الوظائف ذاتها .

- وحيث كان الأساس فى تحديد الأجر هو المؤهل العلمى حقيقة وليس الوظيفة أو ظروف العمل ومطالب التأهيل اللازمة للأداء ، فقد نتجت مفارقات شاذة أدت الى أعمال فكرة البدلات كتعويض لبعض شاغلى وظائف معينة عن عدم تناسب الأجر مع مقتضيات العمل . وقد توسعت الدولة فى استخدام البدلات بحيث أصبحت تشكل عبئا غير قليل .

- ومما ساعد على تفاقم الوضع التجاء الدولة منذ سنوات الى أسلوب تعيين الخريجيين بشكل جزافى دون ارتباط بالاحتياجات الحقيقية للعمالة الأمر الذى أدى الى تكدس العاملين وانخفاض الكفاءة العامة لأجهزة الدولة .

- وأخيرا فقد صدرت بعض القرارات السريعة التى هدفت الى تخفيف تكدس العمالة فى القاهرة والاسكندرية بتسهيل نقل العاملين الى مواطنهم الأصلية ، ولكن حدثت تجاوزات فى التطبيق نتج عنها تراكم عمالة زائدة فى بعض المحافظات والتأثير على مواقع الانتاج بسحب أنواع من العمالة الفنية اللازمة لها .

- فى المبادىء الأساسية لسياسة العمالة فى الحكومة والقطاع العام :

- لاشك أن الأمر يحتم ارساء سياسة واضحة المعالم للعمالة فى الحكومة والقطاع العام تكون أساسا لاتخاذ القرارات بما يحقق هدفين رئيسيين :

- توفير المناخ الايجابى الملائم لزيادة فعالية وانتاجية قوى العمل وتحقيق الاستقرار النفسى والاقتصادى لجماهير العاملين .
- إعمال المبادىء الادارية والاقتصادية السليمة بما يهيىء للدولة قوة عاملة منتجة تتناسب والاحتياجات الحقيقية للعمل .

ووصولا الى هذه السياسة العامة للعمالة والتشغيل فانه من المفيد طرح المبادىء الأساسية الآتية كعناصر للسياسة المستهدفة :

- الامتناع عن أنواع الحلول المؤقتة والمسكنات الجزئية لمشكلات العاملين ، والاتجاه دائما نحو الحلول الموضوعية لتلك المشكلات وتنفيذا لهذا المبدأ فانه لا يجوز العودة مرة أخرى الى أساليب الرسوب أو الاصلاح الوظيفى .
- ضرورة مراعاة الفروق الموضوعية بين العمل فى الحكومة والمحليات ووحدات الخدمات ، وبين العمل فى القطاع العام والوحدات الانتاجية أو الاقتصادية بشكل عام حتى ولو لم تتخذ شكل شركات . وبذلك يجب التمييز دائما بين قواعد ونظم الخدمة المدنية من ناحية ، وبين قواعد ونظم الخدمة فى قطاعات الانتاج والأنشطة الاقتصادية من ناحية أخرى .
- ضرورة التفرقة بين الاعتبارات الاجتماعية والسياسية وما قد تفرضه من منح مكافآت أو مزايا اقتصادية للعاملين ، وبين الاعتبارات الادارية الموضوعية فى شغل الوظائف واحداث التغييرات الوظيفية . وبذلك يجب عدم اتخاذ الرغبة فى تعويض العاملين عن ارتفاع نفقات المعيشة ذريعة لاهدار الهياكل الوظيفية ودورات الخدمة المخططة وفقا لشروط ومواصفات موضوعية .
- انهاء أسلوب تسعير الشهادات والتأكيد على مبدأ تقييم الوظيفة وليس المؤهل العلمى ، وذلك استنادا الى حقيقة أن المؤهل العلمى ما هو الا أحد عناصر التأهيل لشغل وظيفة ما وليس العنصر الوحيد .
- ضرورة أن يعكس الوظيفة كل أبعادها وظروف العمل المحيطة بها بحيث يأتى الراتب المقرر لها شاملا لكل عناصر التعويض ، ومن ثم ينتهى العمل بأسلوب البدلات والرواتب الاضافية .
- تطوير أسلوب تشغيل الخريجين بحيث لا يكون التوظيف الا لمواجهة احتياجات حقيقية وتوجيه فائض الخريجين نحو سوق العمل المحلى أو الخارجى ، ويتطلب

تنفيذ هذا المبدأ مراجعة حقيقية لسياسات ونظم التعليم ، وسياسات ونظم التدريب المهنى ، كذلك لابد من إعادة تصميم نظم الأجور بحيث يتم رفع الأجور لأصحاب المهارات والتخصصات الفنية والمهنية بغض النظر عن كونهم حملة المؤهلات المتوسطة أو ما دونها . وبمعنى آخر فانه لو طبقت مفاهيم التوصيف والترتيب السليم للوظائف لأمكن تعديل هيكل الأجور بحيث يحصل أصحاب المؤهلات والخبرات الفنية اللازمة للانتاج على أجور أعلى من خريجى الجامعات من غير التخصصات المهنية المطلوبة بما يقلل من الاندفاع نحو طلب الالتحاق بالجامعات ويعمل على اعادة ترتيب أوضاع سوق العمل بشكل طبيعى .

- وثمة مبدأ هام يجب تأكيده فى سياسات العمالة وهو أن يكون حجم التوظيف وبالتالى شريحة الأجور التى تتحقق فى كل قطاع من قطاعات العمل بالدولة متناسبة مع انتاجية هذا القطاع مقيمة بنسبة اسهامه فى تحقيق الناتج القومى الاجمالى .

- وتأكيدا للمبدأ السابق ، يجب التركيز على ارتباط الأجر بالانتاج ، وبذلك لا تتحقق زيادات فى الأجور سواء على المستوى القومى أو مستوى قطاع من القطاعات الا بالتناسب مع ما يتحقق من زيادات فى الانتاجية (الناتج القومى الاجمالى ومساهمات القطاعات المختلفة فى تحقيقه) .

- ومن أجل أن تصبح السياسة المستهدفة للعمالة فى الدولة حقيقة واقعة ، فان التطبيق السليم لهم يعتمد على دقة وشمول الاحصاءات عن العمالة وسلامة التقديرات للاحتياجات من أنواع العاملين المختلفة . ونشير هنا الى التخلف الواضح فى الاحصاءات الوظيفية . ولابد أيضا من الاشارة الى عدم تكامل وظيفة تخطيط القوى العاملة ، ونقترح هنا ضرورة العمل على تجميع الطاقات والخبرات المتاحة فى كل من وزارة القوى العاملة والتدريب المهنى ، ووزارة التخطيط ، ومعهد التخطيط القومى ، والجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء لتكوين مركز قومى متكامل لتخطيط القوى العاملة ومتابعة تنفيذ مخططات الدولة فى هذا الصدد .

- ومن المفيد الاشارة أيضا الى أهمية التسليم بضرورة قبول درجة من البطالة فى المجتمع دون أن يتناقض ذلك مع هدف العمالة الكاملة . ولابد من التسليم كذلك بأن علاج

البطالة لا يكون إلا بخلق فرص العمل الحقيقية لهم من خلال جهود التنمية الفعالية .

- وأخيرا لابد من التأكيد على خطورة ما درجت عليه الدولة من اجراءات يقصد بها عدم وظائف مستشاري ، أو التعيين بالمجالس القومية المتخصصة وغيرها من الجهات التى يتكدس فيها عشرات من كبار الموظفين (درجات وزير ونائب وزير فى الأساس) وتنشأ حولهم جيوش من العمالة غير المنتجة اضافة الى أبواب الانفاق الأخرى المرتبطة بمكانتهم ووظائفهم الاسمية غير المطلوبة أصلا .

وتأكيدا لأهمية الدور الذى تلعبه الوظيفة العامة فى الادارة العامة ، وتحقيقا للاصلاح المنشود فى هذا المجال الحيوى ، فقد صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة ، والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين بالقطاع العام .

ويقوم على توجيه أمور الخدمة المدنية الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الذى أنشىء سنة ١٩٦٤ ليحل محل ديوان الموظفين .

قانون الجهاز المركزى للتنظيم والادارة :

مادة ١ : ينشأ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ويكون هيئة مستقلة تلحق بالمجلس التنفيذى ويتألف هذا الجهاز من ادارات مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية ، وتتكون هذه الادارات المركزية من عدد من الادارات العامة يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجهاز .

مادة ٢ : يتولى ادارة الجهاز رئيس يعاونه عدد كاف من الوكلاء والأعضاء ، ويكون للرئيس سلطة الوزير المنصوص عليها فى القوانين واللوائح والقرارات بالنسبة للعاملين بالجهاز ، وفيما يتعلق بالاشراف الفنى والادارى على سير العمل به ، ويكون للوكلاء سلطات واختصاصات وكلاء الوزارات ، ويعين الرئيس والوكلاء بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض رئيس المجلس التنفيذى ، وتسرى على الوكلاء والأعضاء جميع القواعد بالأحكام المقررة فى شأن أعضاء الرقابة الادارية وفقا لأحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ المشار اليه والأحكام المقررة فى شأن أعضاء النيابة الادارية وفقا لأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

مادة ٣ : يكون هدف الجهاز تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الانتاجية وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها فى ميدان الانتاج والخدمات .

مادة ٤ : يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :

(ا) الوحدات التى يتألف منها الجهاز الادارى للدولة .

(ب) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

مادة ٥ : يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية :

١ - اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وابداء الرأى فى المشروعات - المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها .

٢ - دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

٣ - تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك فى دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .

٤ - رسم سياسة وخطط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والادارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية فى تنفيذها .

٥ - اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها فى سجلات .

٦ - دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع ابداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها .

٧ - الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين فى المستويات القيادية ووضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

٨ - المشاركة فى تعبئة المجهود الحربى للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشرية فى الخدمة المدنية كما ونوعا وتخطيط تعبئتها وقت الطوارىء .

٩- رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة الأداء .

١٠- ابداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات وتحسين وسائل العمل .

١١- وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

مادة ٦ : للجهاز فى الجهات التى يباشر اختصاصاته بها ما يلى :

١ - الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين واصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها .

٢ - مراجعة مشروعات انشاء الأجهزة الجديدة واعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة وابداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل .

٣ - وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة فى هذه الجهات ونشرها عليها للاسترشاد بها فى تنظيمها ووضع ميزانياتها .

٤ - مراجعة مشروعات الميزانيات المشار إليه فى البند ٦ من المادة السابقة قبل عرضها على وزارة الخزانة .

٥ - معاونة ادارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب وتدريب العاملين بها والتفتيش الفنى على أعمالها وارسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات .

٦ - الاشراف على أعمال الأجهزة المركزية لتدريب العاملين وتنظيم الدورات التدريبية العامة والاشتراك فى وضع برامج البعثات للعاملين فى مجال التنظيم والادارة .

٧ - أن ينـدب من يرى من العاملين به للتفتيش على هذه الجهات ولاجراء الأبحاث اللازمة والاطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التى يرى لزومها .

٨ - اجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والادارية .

مادة ٧ : للجهاز حق الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع مستوياتها وطلب البيانات والاحصاءات اللازمة لمباشرة اختصاصاته .

كما له حق الاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التى تزاول نشاطا مماثلا للافادة من تجاربها وخبراتها .

مادة ٨ : يضع رئيس الجهاز تقريرا وافيا عن أعمال الجهاز وملاحظاته وتوصياته ويرفعه فى نهاية كل عام إلى رئيس المجلس التنفيذى .

مادة ٩ : تسرى على رئيس الجهاز جميع الأحكام الخاصة بالوزراء .

الفصل الثالث عشر

ادارة نظم المعلومات القومية

أولا ـ الملامح العامة لنظام المعلومات .

ثانيا ـ جهاز المعلومات فى الادارة العامة المصرية .

الفصل الثالث عشر

ادارة نظم المعلومات القومية

تعتبر المعلومات العنصر الأساسى فى تحديد كفاءة الادارة وفعاليتها . ولقد تطورت تكنولوجيا المعلومات تطورا هائلا نتيجة انتشار وتقدم صناعة الحاسبات الالكترونية ووسائل الاتصال الحديثة .

وتدخل المعلومات كقاسم مشترك فى كافة العمليات الادارية سواء فى تحديد الأهداف ، أو التخطيط واتخاذ القرارات ، أو فى عمليات الرقابة وتقييم الأداء . وفى الحقيقة فاننا نستطيع أن نعادل بين عملية تجميع المعلومات واستقراءها وبين عملية الادارة .

وفى الفصل الحالى سنعرض الى أمرين :

- الملامح العامة لنظام المعلومات .
- جهاز المعلومات فى الادارة العامة المصرية .

أولا ـ الملامح العامة لنظام المعلومات :

يمثل نظام المعلومات الاطار المتكامل لتدفق المعلومات من مصادرها المختلفة الى مراكز استخدامها لاتخاذ القرارات . ويتم تصميم نظام المعلومات بطريقة تسمح للمعلومات الناتجة فى جزء من التنظيم بالتدفق الى أجزاء التنظيم الأخرى التى تحتاج اليها وذلك بالشكل وفى التوقيت المناسبين . كذلك يضمن نظام المعلومات الفعال وصول المعلومات من مصادرها خارج التنظيم ولكنها ذات تأثير على عملية اتخاذ القرارات بنفس الشرطين أى تناسب الشكل والتوقيت مع احتياجات متخذ القرارات .

ويمكن أن يكون نظام المعلومات شاملا لجميع نشاطات التنظيم وقد يكون فى حالات أخرى نظاما جزئيا حيث يقتصر على بعض النشاطات ، وعلى سبيل المثال يمكن بناء نظام للمعلومات الاقتصادية ، أو نظام للمعلومات الطبية أو نظام للمعلومات المالية . وبنفس المنطق يمكن تصور نظم جزئية للمعلومات على مستوى المشروع كنظام المعلومات التسويقية ، أو معلومات الأفراد .

وتكون نظم المعلومات الشاملة ، المتكاملة على درجة من التعقد تحتم استخدام الحاسب الالكترونى ، بينما يمكن اقامة نظم معلومات يدوية اذا كانت جزئية وبسيطة فى طبيعتها .

وتتبلور وظائف نظم المعلومات فى الآتى :

- تجميع البيانات المتعلقة بالنشاط موضع التخطيط أو المتابعة والموارد المستخدمة والظروف والمتغيرات المحيطة ذات التأثير . ويكون التجميع من كافة المصادر ذات العلاقة سواء كانت من داخل التنظيم أو من خارجه وذلك وفقا لخطة محددة تعكس احتياجات مختلف أجزاء النظام من المعلومات .
- تصنيف البيانات المتجمعة طبقا للاحتياجات وبدرجات متفاوتة من التفصيل فى ضوء مجالات الاستخدام المحددة أو المتوقعة .
- تحليل البيانات لاستخلاص العلاقات بينها واستنتاج مؤشرات تدل على اتجاهات الأنشطة ومن ثم تساعد فى رسم الخطط ومتابعة التنفيذ وتقييم الانجازات .
- حفظ المعلومات بطرق تسمح باسترجاعها حين الاحتياج اليها فى وقت قصير وبتكلفة قليلة .
- تجديد البيانات بحسب التطورات التى تحدث فى الظروف والأوضاع الداخلية أو الظروف البيئية المحيطة . ويكون التجديد بالتعديل أو الحذف أو الاضافة .
- توزيع المعلومات والمؤشرات الناتجة على مراكز اتخاذ القرارات وأجزاء التنظيم المختلفة كل بحسب احتياجاته وذلك فى دورية محددة .

ان نجاح نظام للمعلومات يتوقف على أمرين رئيسيين هما :

— توافر المعلومات التى ينبنى عليها النظام .

ـ توافر الأدوات المناسبة لتخزين المعلومات والتعامل معها بالتحليل والتحوير ثم القدرة على استرجاعها حين الحاجة اليها .

وبالاضافة الى هذين المطلبين الأساسيين ، فان مطلبا ثالثا هاما هو توفر القدرة على ادارة المعلومات « Information Management . ان كثيرا من التنظيمات لا تنقصها علومات ولا تنقصها القدرة على توفير أدوات التعامل فى البيانات مثل الحاسبات الآلية ، لكن ما ينقصها هو القدرة الخلاقة على ادارة المعلومات باعتبارها أحد الموارد الحيوية للتنظيم التى لا تقل فى أهميتها وخطورتها عن الأفراد أو الأموال أو الآلات .

ويمكن تصور المنطق العام لنظم المعلومات كالآتى :

ـ هناك احتياج الى نوع معين من المعلومات Information Need لخدمة غرض من الأغراض .

ـ تحصر مصادر هذه المعلومات سواء من داخل التنظيم أو خارجه وتحدد طريقة الحصول عليه ودورية ورودها .

ـ ترسم مجموعة الاجراءات الخاصة باستقبال المعلومات وتسجيلها (تخزينها) على ملف خاص بالحاسب الآلى واجراء العمليات التحليلية المطلوبة من خلال برنامج خاص .

ـ استخراج المؤشرات أو المعلومات المحللة Output وترتيب توصيلها الى جهة الاستخدام .

ـ توفير القدرة على استعادة أى نوع من المعلومات المختزنة على الملف فى أى وقت ، كما تتوفر القدرة على استدعاء أى معلومات من ملفات متعددة طبقا للاحتياج .

أبعاد ومكونات نظم المعلومات :

يتكون نظام المعلومات الشامل من عدة نظم فرعية يختص كل منها بالتعامل مع البيانات فى أحد مجالات النشاط الرئيسية ، ثم تتكامل النظم الفرعية جميعا فى نظام شامل بما يسمح بتبادل المعلومات فيما بينها للوصول الى معلومات كاملة عن كل الظواهر والأحداث .

ويتركب كل نظام فرعى من ثلاثة أجزاء هى :

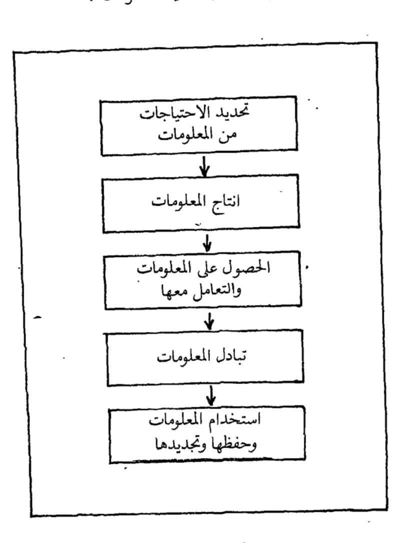
- المدخلات وتمثل البيانات الآتية الى النظام من مصادرها المختلفة ، مثلا فى نظام المعلومات المالية فان بعض المدخلات هى أرقام الميزانية ، ومبالغ الايرادات المحصلة ، والمبالغ المنفقة فى مجالات الانفاق المختلفة ، وفى نظام معلومات شئون الأفراد فان المدخلات تتضمن أسماء العاملين وجنسياتهم وخلفياتهم العلمية وسنوات حصولهم على الشهادات الجامعية والتقديرات التى يحصلون عليها فى تقارير الكفاءة والترقيات والجزاءات وغير ذلك من البيانات المتصلة بشئونهم الوظيفية .
- العمليات أو الأنشطة وهى مجموعة النشاطات التى تبذل من أجل تجميع المدخلات (البيانات) واعدادها للاستخدام بما يتناسب واحتياجات متخذى القرارات . وفيما عدا عمليات تجميع البيانات ، فان باقى العمليات من تصنيف وتحليل وتخزين واسترجاع تتم عن طريق اعداد برامج خاصة للحاسب الآلى حيث تخزن البيانات على ملفات Files خاصة .
- المخرجات ويقصد بها مجموعات التقارير والاحصاءات والنشرات المختلفة التى تحتوى ناتج عمليات التصنيف والتحليل والتجديد ويتم ابلاغها دوريا وفقا لخطة محددة الى مراكز اتخاذ القرارات المختلفة بالجامعة .

اجراءات توفير المعلومات للادارة العامة :

ان المعلومات هى الأساس كما رأينا فى جميع عمليات الادارة العامة الأمر الذى يحتم ضبط وتنظيم توفيرها بما يحقق كفاءة الاستفادة منها ، وبالتالى فان أمر توفير تلك المعلومات لا يمكن أن يترك لعوامل المصادفة وانما يجب اخضاعه لمنطق التخطيط والتنظيم كما يلى :

- يأتى تحديد الاحتياجات من المعلومات فى المقام الأول من الأهمية . فالمخطط أو المسئول عن المتابعة يحتاج لنوعيات معينة من المعلومات تختلف باختلاف مجال التخطيط أو المتابعة ، أو باختلاف المستوى التنظيمى ، أو باختلاف مدى الشمول والتكامل فى نظم التخطيط والمتابعة . من أجل ذلك لابد وأن تحدد المعلومات المطلوبة بدقة كافية لضمان توفيرها من جانب ، ولمراعاة وقت وتكلفة الحصول عليها من جانب آخر .
- تصميم نظام للمعلومات يتضمن عمليات انتاج المعلومات ، وتجميعها والتعامل معها وتداولها وحفظها وتجديدها .

ويصور الشكل التالى مكونات عملية تخطيط المعلومات :



شكل رقم ١٤/١
مكونات تخطيط المعلومات

ان اقامة نظام متكامل وفعال للمعلومات يحتاج الى دراسات شاملة ومتعمقة تتناول التنظيم الادارى ومراكز اتخاذ القرارات وتحليل للسياسات والبرامج والأنشطة المستهدفة .

- جهاز المعلومات فى الادارة العامة المصرية :

تبينت الدولة فى مصر أهمية المعلومات فاتجهت الى تشجيع انشاء وحدات للاحصاء والمعلومات فى مختلف الوزارات والمحافظات ووحدات القطاع العام وغيرها من تقسيمات

الادارة العامة ، وتعنى هذه الادارات بتجميع البيانات وبحيبها [illegible] وتجديدها وانتاج الاحصاءات والمؤشرات عن مختلف أوجه النشاط ، واعداد التقارير والدراسات بحسب ما تطلبه الرئاسات الادارية المختلفة .

ثم كان انشاء الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء والذى حل محل مصلحة التعبئة العامة والاحصاء ليكون جهاز المعلومات الأول فى الدولة ، وقد نص قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩١٥ لسنة ١٩٦٤ بانشاء وتنظيم الجهاز على تشكيله كالآتى :

- الادارة المركزية للتعبئة العامة .
- الادارة المركزية للاحصاء .
- الادارة المركزية للتعداد .
- الادارة المركزية للحساب الآلى .
- الادارة المركزية لمتابعة الاحصاءات والتفتيش .
- الأمانة العامة .

ويختص الجهاز بأعمال الاحصاءات والتعدادات التى تحتاجها الدولة ، كما تختص لجانه ووحداته باجراء الدراسات الفنية لبرامج الاحصاء والتعداد التى يتقرر اجرائها والعمل على تنسيق تنفيذ هذه البرامج لمنع الازدواج وتوحيد النتائج والبيانات . ويتولى الجهاز وضع برنامج سنوى للمطبوعات والنشرات والمؤشرات والبيانات الاحصائية اللازمة لمختلف قطاعات الدولة .

قائمة المحتويات

الموضـــوع | الصـفحة

الباب الأول

الباب الثانى

الباب الثالث

المراجع العربية

الدكتور أحمد رشيد . . . . . . نظرية الادارة العامة
دار النهضة العربية ١٩٦٩

الدكتور السيد الهوارى . . . . الادارة العامة
بيروت ١٩٦٤

الدكتور حسن توفيق . . . . الادارة العامة
دار النهضة العربية ١٩٨٣ ـ ١٩٨٤

الدكتور سليمان ا لطماوى . . . . . . مبادىء علم الادارة العامة
دار الفكر العربى ١٩٦٩

الدكتور عبد السلام بدوى . . . . . . الرقابة على المؤسسات العامة
مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٦٥

الأستاذ عبد الغفور يونس . . . . . . دراسات فى الادارة العامة
الدار المصرية للطباعة والنشر ١٩٧١

الدكتور عبد الكريم درويش . . . . أصول الادارة العامة
والدكتورة ليلى تكلا . . . . مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٦٨

الدكتور عبد المنعم فوزى . . . . . . مذكرات فى الادارة العامة
والدكتور جميل توفيق . . . . مؤسسة المطبوعات الحديثة ١٩٦٠

الدكتور عبد المنعم فوزى . . . . الادارة العامة
والدكتور عادل حسن . . . . منشأة المعارف ١٩٦٤

الدكتور محمد توفيق رمزى . . . . . . مذكرات فى الادارة العامة
معهد الادارة العامة

الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح . . . الادارة العامة
الدار المصرية الحديثة ١٩٨٠ .

الناشر
مكتبة غريب
٢٥١ شارع كامل صدقي (الفجالة)
٠ تليفون ٩٠٢١٠٧

دار غريب للطباعة
١٢ شارع نوبار (لاظوغلى) القاهرة
ص . ب (٥٨) الدواوين تليفون ٣٥٤٢٠٧٩